



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEWENANGAN HAKIM KOMISARIS
TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN
DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA
TERKAIT PEMBAHARUAN
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA**

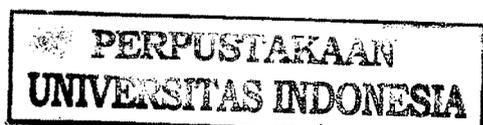
TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

Mochamad Novel

NPM : 0706174966

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
JAKARTA
JULI 2009**



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Mochamad Novel

NPM : 0706174966

Tanda Tangan :



Tanggal : 15 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

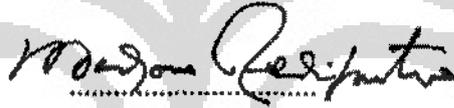
Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Mochamad Novel
NPM : 0706174966
Program Studi : Sistem Peradilan Pidana (Hukum Pidana)
Judul : KEWENANGAN HAKIM KOMISARIS TERHADAP
PENGHENTIAN PENYIDIKAN DAN PENGHENTIAN
PENUNTUTAN TINDAK PIDANA TERKAIT
PEMBAHARUAN DALAM SISTEM PERADILAN
PIDANA DI INDONESIA

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Sistem Peradilan Pidana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

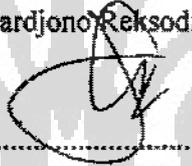
DEWAN PENGUJI

Penguji (Ketua) :



(Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A.)

Pembimbing/Penguji :



(Dr. Rudy Satriyo Mukantardjo, S.H., M.H.)

Penguji :



(Dr. Surastini Fitriasih, S.H., M.H.)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 15 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada ALLAH SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Dr. der Soz. Drs. Gumilar Rusliwa Somantri selaku Rektor Universitas Indonesia;
- (2) Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (3) Prof. H. Mardjono Reksodiputro, S.H., M.A. selaku Ketua Konsentrasi Hukum Pidana Universitas Indonesia;
- (4) Dr. Rudy Satriyo Mukantardjo, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (5) Prof. Dr. (Jur) Andi Hamzah., S.H. yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai;
- (6) Prof. Dr. Indriyanto Seno Adjie, S.H., M.H. yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai;
- (7) Dosen dan Karyawan Program Studi Pidana Pascasarjana Universitas Indonesia, yang telah memberikan dorongan, kesempatan dan berbagai kemudahan kepada saya selama mengikuti kuliah sampai penulisan tesis;
- (8) Saya juga dengan bangga menyampaikan ucapan terima kasih yang mendalam kepada Isteri Tercinta Herni Hamzah, S.S., Anak Pertama Samirah Novel, dan Anak Kedua Salsabila Novel atas kesetiaan dan dorongan semangat kepada saya sehingga dapat menyelesaikan studi ini;
- (9) Rekan dan sahabat yang telah banyak membantu baik moril maupun materiil sampai selesainya penulisan tesis ini, semoga budi baiknya mendapat balasan yang setimpal dari ALLAH SWT.

Dengan segala kerendahan hati dan penuh kesadaran, saya sangat menyadari bahwa tiada gading yang tak retak, maka segala kritik dan saran yang bersifat membangun senantiasa saya sambut dengan lapang dada.

Jakarta, 15 Juli 2009

Mochamad Novel

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mochamad Novel
NPM : 0706174966
Program Studi : Sistem Peradilan Pidana (Hukum Pidana)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

"KEWENANGAN HAKIM KOMISARIS TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA TERKAIT PEMBAHARUAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA."

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 15 Juli 2009

Yang Menyatakan,


(Mochamad Novel)

ABSTRAK

Nama : Mochamad Novel
Program Studi : Sistem Peradilan Pidana (Hukum Pidana)
Judul : Kewenangan Hakim Komisaris Terhadap Penghentian
Penyidikan Dan Penghentian Penuntutan Tindak Pidana
Terkait Pembaharuan Dalam Sistem Peradilan Pidana
Di Indonesia

Dalam menjalankan tugasnya, aparaturnya penegak hukum tidak terlepas dari kemungkinan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu upaya untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi seorang tersangka atau terdakwa dalam proses peradilan pidana adalah melalui lembaga hukum yang dibentuk sebagai fungsionalisasi dan re-evaluasi terhadap sub-sistem peradilan pidana yang telah ada yang bertujuan sebagai lembaga pengawasan terhadap upaya paksa dari penegak hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang dalam hal penegakan hukum (*law enforcement*). Dengan arah kebijakan yang didasarkan dalam rangka pembaharuan hukum pidana yang menuju pada proses hukum yang adil (*due process of law*), dibentuk lembaga Hakim Komisaris sebagai upaya dalam pengawasan upaya paksa yang dilakukan penegak hukum dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Upaya paksa dalam penegakan hukum pada sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) terakumulasi pada sub-sistem peradilan pidana dalam tahapan penyidikan dan penuntutan. Pada tahapan penyidikan dan penuntutan ini, Penyidik dan Penuntut Umum memiliki kewenangan untuk melakukan Penghentian Penyidikan dan atau Penghentian Penuntutan dengan syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan dalam KUHAP, tentunya dibutuhkan tindakan pengawasan terhadap kewenangan aparaturnya penegak hukum agar dalam melaksanakan kewenangannya tidak melakukan penyelewengan ataupun penyalahgunaan wewenang. Penerapan lembaga Hakim Komisaris merupakan mekanisme hukum yang diharapkan menjadi tahap minimalisasi terjadinya pelanggaran-pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam sistem peradilan pidana terhadap upaya paksa yang tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan berdasarkan sistem litigasi. Hakim Komisaris secara tidak langsung melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya paksa yang dilakukan oleh Penyidik dalam rangka penyidikan maupun Penuntut Umum dalam rangka penuntutan, mengingat tindakan upaya paksa pada dasarnya melekat pada instansi yang bersangkutan. Melalui lembaga ini juga dimungkinkan adanya pengawasan antara Kepolisian dan Kejaksaan dalam hal Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Hakim Komisaris adalah lembaga yang merupakan salah satu model pengawasan secara horizontal yang diakomodir oleh Hukum Acara Pidana dalam rangka pembaharuan sistem peradilan pidana.

ABSTRACT

Title : Judicial Commissioner Authority to the Termination of Investigation and Termination of Prosecution related to The Reformation of Criminal Justice System In Indonesia.

In its running tasks, law enforcement apparatus is not apart from the possibility to perform acts which are conflict with the legislation and regulations. One effort to ensure the protection of human rights of a suspect or defendant in the criminal justice process through the institution of law is establishing the institution namely Judicial Commissioner as the function and re-evaluation subsystem of criminal justice system that are aimed as a control force to the efforts of law enforcement has been given by law. With the policy directions that are based in the framework of criminal law to the fair process (due process of law), Judicial Commissioner is established as a supervision to the force efforts made in the law enforcement. At the stage of investigation and prosecution, the investigator and the general prosecutor have the authority to make termination of investigation and prosecution with the terms and conditions stipulated in the criminal justice system. It is needed the supervision to them in order to carry authority, not to misuse or abuse authority. With the Judicial Commissioner, it is hopefully expected to minimize the occurrence of violations of human rights in the criminal justice system toward the force efforts that does not comply with the procedure who have been determined based on the litigation system. Judicial Commissioner indirectly supervise the implementation of the force action which is done by the investigators in the investigation and by the general prosecutors in the prosecution effort. Through this institution, it is also possible for the supervision of police and prosecutors in the case of termination of investigation and termination of the prosecution. So that it can be said that the Judicial Commissioner is a horizontally control model in the framework of criminal justice system.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan Orisinalitas	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata pengantar	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk Kepentingan Akademis	v
Abstrak	vi
Abstract	vii
Daftar Isi	viii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.2. Identifikasi Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan Penelitian	10
1.5. Kerangka Konseptual	10
1.6. Kerangka Teori	14
1.7. Metodologi Penelitian	17
1.8. Sistematika Penulisan	18
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAKIM KOMISARIS DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA INDONESIA	
2.1. Sistem Hukum Pidana Di Indonesia	20
2.1.1. Pengertian Sistem Hukum Pidana	20
2.1.2. Sistem Peradilan Pidana Indonesia	25
2.1.3. Pembaharuan Hukum Acara Pidana	34
2.2. Hakim Komisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia	36
2.2.1. Pengertian Hakim Komisaris	36
2.2.2. Hakim Komisaris menurut RUU KUHAP	39
2.3. Perbandingan Lembaga Pra-peradilan Dan Hakim Komisaris Dalam Hukum Acara Pidana	43
BAB III KONSEPSI PERATURAN TENTANG HAKIM KOMISARIS TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA DALAM UPAYA PEMBAHARUAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA	
3.1. Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Dan Penghentian Penuntutan Tindak Pidana Menurut RUU KUHAP	53
3.1.1. Penghentian Penyidikan Tindak Pidana	53
3.1.2. Penghentian Penuntutan Tindak Pidana	59

3.2. Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Dan Penghentian Penuntutan Tindak Pidana.....	62
3.2.1. Mekanisme Kewenangan Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penyidikan Tindak Pidana	63
3.2.2. Mekanisme Kewenangan Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penuntutan Tindak Pidana	68
3.3. Mekanisme Hakim Komisaris Sebagai Lembaga Pengawasan Dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana .	73
3.3.1. Pembaharuan Sebagai Pemantapan Sistem Peradilan Pidana.....	76
3.3.2. Konsepsi Hakim Komisaris Terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia.....	78
BAB IV PENUTUP	
4.1. Kesimpulan	83
4.2. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Cita-cita untuk mewujudkan supremasi hukum di Indonesia sampai sejauh ini dirasakan belum mencapai apa yang diharapkan. Berbagai problema hukum masih menjadi tantangan berat bagi bangsa ini. Terkait permasalahan Hak Asasi Manusia (HAM), maupun yang sangat menggoyahkan kesejahteraan bangsa yaitu maraknya tindak pidana yang terjadi pada segala tingkatan struktural pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen Ketiga) menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum (*rechstaat*) yang ditetapkan pada Pasal 1 ayat (3). Dengan demikian negara Indonesia bukanlah negara yang berdasarkan kekuasaan belaka dan pemerintahan didasarkan sistem konstitusi, bukan absolutisme. Sebagai konsekuensi dari konstitusi tersebut terdapat tiga prinsip yang harus diwujudkan yaitu supremasi hukum, kesetaraan di muka hukum dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak melawan hukum. dengan demikian pola pikir, sikap dan tindakan warga negara, pemerintahan dan negara harus didasarkan atas landasan hukum. Dalam hal ini hukum harus berperan sebagai pengatur sekaligus pengawas dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara dengan satu tujuan agar tercapainya ketertiban, keamanan, keadilan serta kepastian hukum.¹

Secara struktural aparaturnya penegak hukum terdiri dari pihak Kepolisian, Kejaksaan dan Kehakiman sebagai lembaga peradilan. Proses penegakan hukum dilakukan oleh Polisi, Jaksa dan Hakim dengan peran serta masyarakat dalam suatu sistem peradilan pidana (*criminal justice sistem*).²

¹ Bambang Waluyo, *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992, Hal.2.

² Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan, Buku Kelima*, Jakarta: PPKPH universitas Indonesia, 2007, Hal. 6

Sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi kejahatan adalah usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Berhasil atau tidaknya suatu sistem peradilan pidana dapat dinilai dari jumlah kejahatan yang sampai pada penegak hukum yang dapat diselesaikan melalui proses peradilan pidana dan diputus bersalah serta mendapat hukuman.³

Dalam setiap sistem peradilan pidana, maka pidana dan ppidanaan sebenarnya merupakan jantungnya, dengan demikian menempati posisi sentral. Dengan itu maka kedudukan Hakim adalah penting dalam kewenangannya memutuskan penjatuhan pidana. Dapat dikatakan juga bahwa pada sistem peradilan pidana kedudukan penegak hukum yang memiliki posisi sentral dalam penanggulangan kejahatan adalah Hakim. Terkait dengan diadakannya reformasi hukum di Indonesia yang ditujukan untuk pencapaian keadilan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang lebih baik dari sebelumnya. Pada sistem peradilan pidana yang dijadikan dasar reformasi adalah dilakukannya perubahan pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), merupakan peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan dan pedoman dalam aplikasi sistem peradilan pidana. Langkah reformasi hukum dalam sistem peradilan pidana ini dilakukan dengan membuat Rancangan Undang-Undang yang akan menggantikan KUHAP (Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana).

Sekalipun ketika KUHAP tersebut dibuat (tahun 1970 sampai diundangkan tahun 1981), sudah merupakan pembaharuan menyeluruh dari kitab undang-undang hukum acara pidana kolonial, *Herziene Indische Regiement* (HIR), sehingga kita bangga sebagai salah satu "karya agung" dalam hukum nasional. Namun harus diakui bahwa setelah berjalan lebih dari dua dekade, ternyata banyak kekurangan dan kelemahan yang ditemukan dalam praktek, sehingga timbul kebutuhan baru yang mendesak untuk diperbaiki. Hal ini wajar mengingat dinamika perkembangan dan pertumbuhan masyarakat begitu cepat sehingga menuntut adanya pembaharuan hukum secara berkala atau dengan perkataan lain dikehendakinya hukum yang responsif.

³ Ibid.

Secara umum, fungsi Hukum Acara Pidana adalah untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak serta melaksanakan hukum pidana materiil. Ketentuan-ketentuan dalam Hukum Acara Pidana dimaksudkan untuk melindungi para tersangka dan terdakwa dari tindakan yang sewenang-wenang aparat penegak hukum dan pengadilan⁴. Pada sisi lain, hukum juga memberikan kewenangan tertentu kepada negara melalui aparat penegak hukumnya untuk melakukan tindakan yang dapat mengurangi hak asasi warganya. Hukum Acara Pidana juga merupakan sumber kewenangan bagi aparat penegak hukum dan Hakim serta pihak lain yang terkait (Penasehat Hukum). Permasalahan yang muncul adalah "penggunaan kewenangan yang tidak benar atau terlalu jauh oleh aparat penegak hukum". Penyalahgunaan kewenangan dalam sistem peradilan pidana yang berdampak pada terampasnya hak-hak asasi warga negara merupakan bentuk kegagalan negara dalam mewujudkan negara hukum.⁵

Ciri-ciri negara hukum antara lain : Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan, adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), adanya pembagian kekuasaan dalam negara, dan adanya pengawasan dari badan-badan peradilan⁶. Di Indonesia, jaminan perlindungan HAM dituangkan dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan termasuk dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Pada hakekatnya, upaya mengimplementasikan HAM ke dalam Undang-undang tersebut adalah berusaha menempatkan keadilan dan kemanusiaan sebagai nilai tertinggi sesuai dengan martabat bangsa yang merdeka, untuk itu harus dijamin pelaksanaannya.⁷

⁴ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 25

⁵ Kewenangan tersebut antara lain dikenal dengan tindakan Upaya Paksa dari penegak hukum, yang dalam hal ini melanggar HAM tersangka/terdakwa, dilakukan dengan kekerasan (*violence*) dan penyiksaan (*torture*). baca Mien Rukmini, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum*, P.T. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 6.

⁶ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29

⁷ Erman Rajagukguk, *Perlu Pembaharuan Hukum dan Profesi Hukum*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Hukum, Suara Pembaharuan, hlm. 11 dalam Mien Rukmini, Mien Rukmini,

Dalam kaitan dengan itu, Bagir Manan mengatakan bahwa keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan bergantung pada penerapan dan penegakannya. Apabila penegakan hukum tidak berjalan dengan baik, peraturan perundang-undangan bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya. Penegakan hukum merupakan dinamisor peraturan perundang-undangan⁶. Penegakan hukum dan pelaksanaan hukum di Indonesia masih jauh dari sempurna. Kelemahan utama bukan pada sistem hukum dan produk hukumnya, tetapi pada penegakan hukumnya. Harapan masyarakat untuk memperoleh jaminan dan kepastian hukum masih sangat terbatas. Penegakan dan pelaksanaan hukum belum berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan dan kebenaran.

Sebagai karya agung bangsa Indonesia, KUHAP telah meletakkan hak-hak Asasi Manusia terutama hak-hak tersangka/terdakwa secara memadai. Akan tetapi dalam perjalanannya, apa yang terangkai secara indah dalam baris-baris kata dan kalimat dalam pasal-pasal KUHAP tersebut dalam implementasinya terbukti tidak mampu menghadirkan "penghormatan" terhadap harkat dan martabat manusia akibat penggunaan kewenangan oleh aparat penegak hukum secara tidak bertanggungjawab dan terkontrol. Kewenangan yang hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara berubah fungsi menjadi alat penindas dan penyiksa warga negara yang disangka menjadi pelaku tindak pidana (tersangka/terdakwa), meski KUHAP telah memberi batasan dengan asas-asas yang harus dipegang teguh oleh aparat penegak hukum, antara lain :

1) the legality principle, 2) the presumption of innocence, 3) the rule for arrest and accusation, 4) the rule on detection pending trial, 5) the minimum rights accorded to accused to prepare his defense, 6) the rule examination during preliminary investigation and during the trial, 7) the

Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum, P.T. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 6.

⁶ Bagir Manan, Pembinaan Hukum Nasional, disampaikan untuk kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung: 18 Agustus 1997, hlm. 8

*independence of court of justice and examination in a public trial, 8) the rules on appeal and review against a court decision.*⁹

Di antaranya perubahan Rancangan Undang-Undang KUHAP tersebut menggantikan sistem Pra-Peradilan dengan sistem Hakim Komisaris. Hakim Komisaris menurut Rancangan Undang-Undang KUHAP memiliki kewenangan yang lebih luas daripada Hakim Pra-Peradilan. Menurut Pasal 111 ayat (1) RUU KUHAP Hakim Komisaris memiliki tugas dan kewenangan untuk :

- a) menentukan perlu tidaknya diteruskan penahanan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- b) menentukan perlu tidaknya Penghentian Penyidikan atau Penuntutan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- c) menentukan perlu tidaknya pencabutan atas Penghentian Penyidikan atau Penuntutan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- d) menentukan sah atau tidaknya suatu penyitaan, penggeledahan tempat tinggal atau tempat yang lain yang bukan menjadi milik Tersangka;
- e) memerintahkan Penyidik atau Penuntut Umum membebaskan tersangka atau terdakwa dari tahanan sebelum berakhir masa penahanan tersebut, jika terdapat dugaan kuat adanya penyiksaan atau kekerasan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Hakim Komisaris dirumuskan dalam RUU KUHAP memiliki wewenang yang lebih luas daripada wewenang Hakim Pra-Peradilan. Karena tidak hanya terbatas pada penangkapan dan penahanan ataupun Penghentian Penyidikan dan Penuntutan melainkan juga perihal perlu tidaknya diteruskan penahanan ataupun perpanjangan penahanan, perlu tidaknya Penghentian Penyidikan atau Penuntutan, perlu tidaknya pencabutan atas Penghentian Penyidikan atau Penuntutan, sah atau tidaknya penyitaan dan penggeledahan, serta wewenang memerintah Penyidik atau Penuntut Umum untuk membebaskan tersangka atau terdakwa jika terdapat dugaan kuat adanya penyiksaan ataupun kekerasan pada tingkat penyidikan

⁹ Mardjono Reksodiputro, *In Commemoration Of Ten Years Of The KUHAP (1981-1991): An Optimistic Point Of View On The Indonesian Criminal Justice System And Its Administration, Joint Seminar Indonesia-Japan On Contemporary Problem In The Field of The Criminal Justice And Its Administration, Jakarta, 20-24 January 1992.*

ataupun penuntutan. Seorang Hakim Komisaris berwenang memutuskan atau menetapkan sah tidaknya penangkapan, penahanan, penyitaan, Penghentian Penyidikan, Penghentian Penuntutan yang tidak didasarkan pada asas oportunitas.

Hakim Komisaris juga menentukan perlu tidaknya sebuah penahanan, ganti kerugian atau rehabilitasi bagi seseorang yang ditahan secara tidak sah. Pada sisi lain, Hakim Komisaris juga berwenang menentukan pelampauan batas waktu penyidikan atau penuntutan, dan dapat tidaknya dilakukan pemeriksaan terhadap seseorang tanpa didampingi Penasehat Hukum. Seorang Hakim Komisaris juga diberi hak untuk mengambil prakarsa untuk menilai sebuah upaya paksa, misalnya penahanan atau penyitaan, sesuai dengan hukum. Bila dilakukan atas prakarsa sang Hakim Komisaris, maka dia mengeluarkan sebuah penetapan.

Namun demikian, prakarsa itu baru boleh diambil jika sang Hakim Komisaris sudah menerima tembusan surat penangkapan, penahanan, penyitaan, atau SP-3 yang tidak berdasarkan asas oportunitas. Kalau ada permintaan dari tersangka atau korban kejahatan untuk menilai sah tidaknya suatu penangkapan, maka Hakim Komisaris bisa mengeluarkan putusan.

Dalam praktek dewasa ini hakim boleh dikatakan tidak bebas dalam menjalankan tugasnya. Sekalipun tidak dapat dibuktikan secara langsung tetapi hal ini terasa dan ternyata dari adanya tekanan-tekanan ekstern seperti suap, pernyataan pejabat mengenai terbukti tidaknya suatu perkara yang sedang diperiksa di Pengadilan, ancaman-ancaman, kolusi, dan juga tekanan-tekanan intern yang berupa campur tangan dalam penyelesaian perkara seperti adanya surat sakti, telepon dan SMS Sakti dan sebagainya. Karena adanya campur tangan dari pihak luar tersebut itulah kiranya Hakim tidak dapat bersikap obyektif. Pihak-pihak tersebut tentunya merupakan persona yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang memiliki celah untuk memasuki ruang lingkup sistem peradilan, yang tentunya didukung oleh oknum-oknum yang berada di dalam sistem peradilan.

Belum lagi adanya kepentingan-kepentingan politik dari sejumlah elite golongan yang memiliki tujuan untuk mewujudkan kepentingannya yang

Universitas Indonesia

terkadang bertentangan dengan norma hukum. Aktor intelektual yang mencari kesempatan dan ruang untuk turut serta dalam berjalannya proses peradilan pidana, yang bertujuan agar putusan yang timbul dari peradilan tersebut sesuai dengan apa yang diharapkannya. Tentunya pihak-pihak tersebut berada pada posisi di luar koridor sistem peradilan pidana, bukan pihak Kepolisian, Kejaksaan, atau pihak dari lembaga peradilan itu sendiri, bahkan di luar lingkup lembaga yudisial. Pihak-pihak ini tentunya mencari celah-celah hukum yang ada yang dapat memberikan suatu kemungkinan untuk merekayasa dan turut serta dalam penyelesaian suatu perkara tindak pidana. Berdasarkan kewenangan Hakim Komisaris yang begitu luas cakupannya, memberikan dampak pada peradilan pidana sebagai suatu sistem yang tidak lagi menjadikan fungsi dan institusi yang berjenjang, tapi lebih merupakan sub ordinal-fungsional. Dengan demikian jelaslah bahwa tugas, fungsi, dan kewenangan Hakim Komisaris yang sangat menentukan dalam penanganan tersangka atau terdakwa, sangat rentan penyelewengan.

Peranan Hakim Komisaris dalam sistem peradilan pidana tentunya memberi arah pembaharuan dan perbaikan dari sistem yang berjalan sebelumnya, terlebih jika kita melihat pada sistem peradilan saat ini yang menjadi sorotan tajam masyarakat, karena diharapkan merupakan "benteng terakhir" bagi para pencari keadilan, sebab fungsi peradilan dimaksudkan sebagai benteng terakhir (*laatste toevlucht*) bagi setiap pencari keadilan setelah tidak berhasil menempuh atau menggunakan jalur-jalur atau upaya-upaya hukum lainnya, tetapi kenyataannya dewasa ini Pengadilan tidak atau belum memenuhi harapan.¹⁹

Jalannya peradilan tidak cepat seperti yang diharapkan, sehingga dengan berlarut-larutnya jalannya peradilan biaya berperkara akan meningkat, sehingga asas biaya ringan tidak terpenuhi. Beracara di Pengadilan tidaklah sederhana, melainkan berbelit-belit. Banyak Putusan Pengadilan yang tidak memuaskan, karena pertimbangan hukumnya terlalu sumir, penemuan hukumnya tidak tepat,

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, Kemendirian Hakim Ditinjau Dari Struktur Lembaga Kehakiman. Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum Indonesia, Yogyakarta 17 - 20 Maret. hal. 1.

terlalu formalistis, kurang profesional dan sebagainya. Belum lagi yang menyangkut tentang kebebasan dan integritas Hakim.¹¹

Kalau dikatakan bahwa Pengadilan diharapkan merupakan benteng terakhir bagi pencari keadilan bukan berarti bahwa melalui benteng terakhir setiap pencari keadilan, baik para pihak dalam perkara perdata maupun terdakwa dalam perkara pidana, selalu dimenangkan atau dibebaskan, yang memang tidak mungkin, melainkan yang dimaksudkan adalah bahwa setiap pencari keadilan mendapat perlakuan hukum yang *fair*, layak atau adil di Pengadilan.

Terkait dengan perkara tindak pidana, kedudukan Hakim Komisaris tentunya sangat berperan penting, yaitu memberikan transparansi di tingkat penyidikan dan penuntutan. Hakim Komisaris sebagai pengganti institusi Pra-Peradilan tentunya ditujukan sebagai sarana hukum yang dapat digunakan untuk mengajukan tuntutan baik oleh tersangka, korban, Penyidik, Penuntut Umum maupun pihak ketiga yang berkepentingan. Terkait pada pihak ketiga yang berkepentingan tersebut maka perlu ditekankan sejauhmana pihak Hakim Komisaris dapat menerima dan melaksanakan tuntutan yang diajukan kepadanya untuk dilakukan atau diselenggarakan terhadap terjadinya suatu proses yang berjalan tidak sesuai dengan norma hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kedudukan Hakim Komisaris berada di antara Penyidik dan Penuntut Umum (aparatur penegak hukum) serta masyarakat sebagai pencari keadilan. Dengan melihat kewenangan yang diberikan kepadanya maka Hakim Komisaris dapat melakukan upaya untuk menghentikan penyidikan dan penuntutan atau pun melakukan upaya melanjutkan penyidikan dan penuntutan dalam perkara pidana. Kajian tesis ini ditujukan terhadap hal tersebut dengan mengetengahkan beberapa permasalahan pokok yang akan diuraikan lebih lanjut.

¹¹ Ibid.

1.2. Identifikasi Masalah

Bertolak dari paparan latar belakang masalah, dirumuskan sebagai masalah utama dalam penelitian ini yaitu : "ketidakjelasan kewenangan Hakim Komisaris terhadap Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan dalam perkara tindak pidana terkait pembaharuan sistem peradilan pidana di Indonesia", hal ini diungkapkan dalam judul penelitian yaitu : "KEWENANGAN HAKIM KOMISARIS TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA TERKAIT PEMBAHARUAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA".

Dengan demikian dapatlah dirumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimanakah diharapkan peran Hakim Komisaris dalam sistem pembaharuan pada peradilan pidana di Indonesia ?
- 1.2.2. Apakah dalam kewenangan Hakim Komisaris tentang Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan terhadap tindak pidana akan lebih menekankan pada aspek hukum dan Hak Asasi Manusia, demikian pula apakah kewenangan Hakim Komisaris lebih mencerminkan asas keadilan dan persamaan di muka hukum ?
- 1.2.3. Upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan dalam penanggulangan dan pencegahan tindak pidana terkait pembaharuan sistem peradilan pidana dengan mekanisme Hakim Komisaris ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini meliputi berbagai dimensi antara lain :

- 1.3.1. Tujuan deskriptif, untuk mengetahui realisasi Hakim Komisaris dalam pembaharuan sistem peradilan pidana di Indonesia.
- 1.3.2. Tujuan kreatif, untuk mengetahui kewenangan Hakim Komisaris dalam Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan terhadap tindak pidana dalam rangka pembaharuan sistem peradilan pidana di Indonesia.
- 1.3.3. Tujuan inovatif, untuk mengetahui peranan dan kedudukan Hakim Komisaris di dalam upaya penanggulangan dan pencegahan tindak pidana.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis.

1.4.1. Manfaat akademis Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.

1.4.2. Manfaat praktis Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi para penegak hukum, serta bagi masyarakat luas agar menyadari akan hak dan kewajibannya untuk berperan serta aktif dalam penegakan hukum pidana sehingga tercapai peradilan pidana yang adil.

1.5. Kerangka Konseptual

Dalam membicarakan tentang kewenangan Hakim Komisaris terhadap Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan tindak pidana terkait dengan pembaharuan sistem peradilan pidana, maka tidak terlepas dari pengertian Hakim Komisaris, Penghentian Penyidikan, Penghentian Penuntutan serta tindak pidana.

Pengertian Hakim Komisaris telah dikenal sebelumnya pada sistem hukum di Indonesia. Menurut Adnan Buyung Nasution¹² pada saat diberlakukannya *Reglement op de Strafvoerdering*, Hakim Komisaris itu sudah diatur dalam *title* kedua tentang *Van de rechter-commissaris* berfungsi pada tahap pemeriksaan pendahuluan sebagai pengawas (*examining judge*) untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa (*dwang middelen*) yang meliputi penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat-surat, dilakukan dengan sah atau tidak. Selain itu, dalam *Reglement op de Strafvoerdering* tersebut Hakim Komisaris atau *rechter-commissaris* dapat melakukan tindakan eksekutif

¹² Adnan Buyung Nasution, *Prapadilan Versus Hakim Komisaris : Beberapa Pemikiran mengenai Kebeceadahan Keduanya*, artikel Hukum KHN, Jakarta, 27 November 2001, hal.12.

(*investigating judge*) untuk memanggil orang, baik para saksi (Pasal 46) maupun tersangka (Pasal 47), mendatangi rumah para saksi maupun tersangka (Pasal 56), dan juga memeriksa serta mengadakan penahanan sementara terhadap tersangka (Pasal 62). Akan tetapi setelah diberlakukan *Herziene Indische Reglement* (HIR) dengan *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941, istilah *rechter-commissaris* tidak digunakan lagi.¹³

Selanjutnya istilah Hakim Komisaris mulai muncul kembali dalam konsep Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana *draft* tahun 1974 yang diajukan ke DPR, pada masa Oemar Seno Adjie, menjabat sebagai Menteri Kehakiman. Dalam konsep ini, Hakim Komisaris memiliki wewenang pada tahap pemeriksaan pendahuluan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan upaya paksa (*dwang middelen*), memimpin pelaksanaan upaya paksa, menentukan Penyidik mana yang melakukan penyidikan apabila terjadi sengketa antara Polisi dan Jaksa, serta mengambil keputusan atas keberatan-keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang dikenakan tindakan.¹⁴

Latar belakang diintrodukirnya Hakim Komisaris adalah untuk lebih melindungi jaminan Hak Asasi Manusia dalam proses pidana dan menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan antara petugas penyidik dari instansi yang berbeda. Penangkapan dan penahanan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi kemerdekaan dan kebebasan orang. Penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik orang, dan penggeledahan yang tidak sah merupakan pelanggaran terhadap ketentraman rumah tempat kediaman orang.

Dasar pemikiran adanya Hakim Komisaris dalam sistem Eropa Kontinental, antara lain Belanda, sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari fungsi Hukum Acara Pidana yang bertujuan mencari dan menemukan kebenaran sejati serta menjalankan atau melaksanakan hukum pidana materiil. Hukum pidana materiil memiliki asas fundamental bahwa tidak ada suatu tindak pidana tanpa ada undang-undang yang mengatur sebelumnya (*nullum delictum nulla poena praviae*

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid, hal.13.

siena lege poenali). Asas ini yang dimuat dalam pasal 1 *Wetboek van Strafrecht* Belanda, yang mempengaruhi keseluruhan proses Hukum Acara Pidana, baik di dalam penyidikan, penuntutan maupun penggeledahan.¹⁵

Untuk seseorang yang dinyatakan sebagai tersangka atau terdakwa, maka hukum acara mensyaratkan harus adanya dugaan keras bahwa orang tersebut bersalah melakukan suatu tindak pidana. Begitu pula seseorang yang ditahan harus dipenuhi syarat bahwa ada cukup bukti bahwa orang tersebut bersalah terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Demikian juga di dalam hal memasuki rumah seseorang (mengeledah), harus ada dugaan keras bahwa telah terjadi tindak pidana. Sebab, jika tidak dipenuhi syarat-syarat tersebut maka pihak tersangka dapat melakukan perlawanan yang dapat dibenarkan oleh Hakim.¹⁶

Maka dapat dimengerti munculnya fungsi Hakim Komisaris dalam sistem Eropa Kontinental seperti Belanda bertujuan mengawasi jalannya proses Hukum Acara Pidana khususnya pelaksanaan wewenang pihak eksekutif, dalam hal ini pihak Penyidik dan Penuntut Umum yang dalam rangka mencari bukti pada pemeriksaan pendahuluan melakukan tindakan-tindakan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pembukaan surat-surat. Dengan demikian pengawasan Hakim Komisaris ini pada dasarnya merupakan hak kontrol dari pihak yudisiil terhadap eksekutif. Karena itulah Hakim diberi wewenang yang demikian luas mencampuri bidang tugas Penyidik maupun Penuntut Umum dalam hal pemeriksaan pendahuluan. Sekalipun demikian di Negeri Belanda sendiri sampai sekarang, masih menjadi persoalan sampai sejauh mana batasan wewenang Hakim Komisaris dalam mengawasi pemeriksaan pendahuluan, karena dianggap mencampuri bidang eksekutif yaitu bidang penyidikan yang merupakan wewenang Penyidik dan atau Kejaksaan selaku Penuntut Umum. Sebab, misalnya dikhawatirkan pada saat seorang Hakim

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Komisaris memasuki bidang eksekutif dan harus berhadapan dengan masalah kebijakan, maka Hakim tidak akan bisa lagi bersikap netral.¹⁷

Hakim Komisaris menurut Rancangan Undang-Undang KUHAP memiliki kewenangan yang lebih luas daripada Pra-Peradilan. Menurut Pasal 111 RUU KUHAP Hakim Komisaris memiliki tugas dan kewenangan untuk:

- a) Menentukan perlu tidaknya diteruskan penahanan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- b) Menentukan perlu tidaknya Penghentian Penyidikan atau Penuntutan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- c) Menentukan perlu tidaknya pencabutan atas Penghentian Penyidikan atau Penuntutan yang dilakukan oleh Penyidik atau Penuntut Umum;
- d) Menentukan sah atau tidaknya suatu penyitaan, penggeledahan tempat tinggal atau tempat yang lain yang bukan menjadi milik tersangka;
- e) Memerintahkan Penyidik atau Penuntut Umum membebaskan tersangka atau terdakwa dari tahanan sebelum berakhir masa penahanan tersebut, jika terdapat dugaan kuat adanya penyiksaan atau kekerasan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Tugas dan wewenang Hakim Komisaris tersebut dilakukan dengan permohonan atau tanpa permohonan oleh tersangka atau terdakwa, keluarga, atau kuasanya kepada Hakim Komisaris. Dengan demikian tindakan Hakim Komisaris pada tahap pemeriksaan pendahuluan bersifat aktif, dan berfungsi baik sebagai *examining judge* maupun *investigating judge*.¹⁸

Dalam KUHAP tidak secara eksplisit disebutkan apa yang dimaksud dengan Penghentian Penyidikan, dari ketentuan Pasal 109 ayat (2) dapat diambil

¹⁷ Andi Hamzah, Pokok-pokok Pikiran Rancangan Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana, Artikel hukum pada www.legalitas.org (http://www.legalitas.org/incl-pp/buka.php?id=art+2&f=pokok_pokok_pikiran_ruu_hap.htm), hal.1.

¹⁸ Op. Cit. Adnan Buyung, Hal. 15.

pengertian bahwa Penghentian Penyidikan adalah kewenangan Penyidik untuk menghentikan penyidikan dengan alasan :

- a. Tidak terdapat cukup bukti, yaitu setelah Penyidik melakukan kegiatan penyidikan secara optimal ternyata tidak berhasil menemukan alat bukti minimal sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 183 jo 184 KUHAP;
- b. Peristiwa yang disidik ternyata bukan merupakan tindak pidana, yaitu setelah Penyidik secara cermat melakukan penyidikan ternyata peristiwa yang ditangani tersebut adalah peristiwa perdata;
- c. Penyidikan dihentikan demi hukum, yaitu setelah Penyidik melakukan penyidikan secara seksama, ternyata peristiwa pidana tersebut tergolong sebagai perkara nebis in idem atau tersangka meninggal dunia dan gugur karena kadaluwarsa.¹⁹

Mengenai Penghentian Penuntutan diatur dalam Pasal 140 ayat (2) yang menegaskan bahwa Penuntut Umum dapat menghentikan penuntutan suatu perkara. Artinya, hasil pemeriksaan penyidikan tindak pidana yang disampaikan Penyidik, tidak dilimpahkan oleh Penuntut Umum ke sidang Pengadilan. Akan tetapi hal tersebut tidak dimaksudkan sebagai deponir atau menyampingkan perkara pidana tersebut. Penjelasan Pasal 77 KUHAP menegaskan bahwa Penghentian Penuntutan bukan termasuk penyampingan perkara untuk kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung.

1.6. Kerangka Teori

Lawrence M. Friedman mengemukakan dalam tesisnya tentang hukum Amerika bahwa dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen penting yang saling mempengaruhi. Ketiga komponen tersebut adalah : struktur, substansi, dan budaya hukum. Tentang struktur hukum dijelaskan merupakan struktur dari sistem hukum yang terdiri dari unsur-unsur kualitas dan kuantitas Pengadilan, yurisdiksinya serta cara banding dari suatu Pengadilan ke Pengadilan lainnya. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada

¹⁹ Waluyadi, S.H., *Pengetahuan Dasar Hukum Acara Pidana (Sebuah Catatan Khusus)*, C.V. Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 43.

dalam sistem itu atau substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Sedangkan budaya hukum berarti sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah-gunakan.²⁰

Berpijak pada konsep sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman tersebut, maka dalam sebuah sistem peradilan pidana, khususnya dalam penerapan lembaga Hakim Komisaris dalam kaitannya dengan Penghentian Penyidikan atau Penghentian Penuntutan juga mengandung unsur tersebut. Struktur, merupakan lembaga Hakim Komisaris yang ada dalam sistem peradilan pidana yang berwenang menilai jalannya Penyidikan dan Penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam Undang-Undang. Substansi, adalah aturan yang mengatur tentang Hakim Komisaris dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan ordonansi-ordonansi yang mengatur di dalamnya fungsi dan struktur Hakim Komisaris. Budaya hukum, meliputi suasana pemikiran masyarakat tentang bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Hal ini berarti bahwa baik bagi penegak hukum, masyarakat pencari keadilan, tersangka atau terdakwa, mekanisme Penghentian Penyidikan atau penuntutan tindak pidana masih ada hal-yang yang belum jelas, untuk itu perlu diadakan pembaharuan.²¹

Masalah-masalah yang ada sebagaimana diuraikan di atas jika dibiarkan akan menjadikan penerapan KUHAP bersifat kurang tanggap akan tuntutan perkembangan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan yang berkembang, yang mengatakan : tidak ada lagi undang-undang (hukum positif) yang bisa bertahan abadi. Dengan demikian, tidak salah jika KUHAP sudah saatnya memerlukan peninjauan atas sebagian nilai. Standarnya pun perlu dikoreksi, misalnya penggantian lembaga Pra-Peradilan menjadi Hakim Komisaris atau Hakim Investigasi yang wewenangnya lebih luas dan lebih terperinci. Kekurangan dan kelemahan KUHAP lainnya yang juga disorot adalah keberadaan lembaga Pra-

²⁰ Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction, 2nd Edition* (Hukum Amerika, Sebuah Pengantar, Penerjemah : Wishnu Basuki), Jakarta : Tatanausa, hal.6-8.

²¹ Ibid. Hal.8.

Peradilan, yang ternyata tidak sesuai atau menyimpang dengan konsep awal sebagai lembaga representasi perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya terhadap kedudukan tersangka (dalam proses penyidikan) dan terdakwa (dalam proses penuntutan).²²

Dibentuknya lembaga Hakim Komisaris sebagai salah satu upaya perubahan KUHAP, tidak lain dimaksudkan sebagai proteksi terhadap penyimpangan upaya paksa dalam arti luas (*dwang-middelen*) dari aparaturnya penegak hukum. Agar prakteknya sesuai dengan kehendak atas perlindungan Hak Asasi Manusia bagi pihak-pihak yang terlibat. Terhadap lahirnya undang-undang baru, yang secara tersendiri dan khusus mengatur tentang Hukum Acara Pidana, seperti Undang-Undang Pengadilan HAM, Undang-Undang Terorisme, Undang-Undang KPK dan lain-lain, maka sepanjang tidak ditentukan lain dalam KUHAP, tetap berlaku sebagai peraturan khusus tentang acara pidana sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generali*.²³

Maka dalam rangka merespon perkembangan yang terjadi dan munculnya kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam KUHAP, langkah yang harus dilakukan adalah melakukan revisi atau perbaikan. Yang perlu diperhatikan adalah bagaimana lebih mengaktifkan sarana kontrol terhadap segala tindakan aparaturnya penegak hukum, sebagai perwujudan prinsip negara yang melindungi hak asasi warganya.

²² A. Samsan Ngaro, Praktik Penerapan KUHAP dan Perlindungan HAM, Artikel Hukum diunduh pada www.hukumonline.com pada tanggal 16 oktober 2008, Hal. 3.

²³ Op.Cit. Adnan buyung nasution, hal.9.

1.7. Metodologi Penelitian

1.7.1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang didasarkan pada sumber data sekunder berupa peraturan-peraturan hukum, rancangan peraturan hukum, teori-teori hukum dan pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

1.7.2. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah yang paling sesuai dan berkaitan erat dengan materi penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan yang memuat materi yang terkait tentang permasalahan yang akan diteliti. Juga akan menggunakan bahan-bahan lainnya seperti, hasil penelitian (makalah, skripsi, tesis, disertasi), buku-buku, simposium seminar, jurnal-jurnal ilmiah serta media massa lainnya, serta wawancara dengan para ahli hukum.

1.7.3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan metode:

1.7.3.1. Data Sekunder

1.7.3.1.1. Studi kepustakaan

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan pengkajian, pengolahan dan pengumpulan secara sistematis terhadap literatur, peraturan-peraturan perundang-undangan maupun karya ilmiah sebagai penunjang teori dalam penulisan serta pembahasan hasil penelitian.

1.7.3.1.2. Studi dokumen

Dilakukan dengan cara memahami dan mempelajari undang-undang dan rancangannya yang terkait dengan pembahasan penelitian ini.

1.7.3.2. Data Primer

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara dengan para ahli hukum yang terkait dengan obyek penelitian yaitu antara lain adalah Anggota Penyusun Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

1.7.4. Analisis Data

Data yang didapat akan dianalisis yang kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan hasil yang bertujuan mendapatkan penjelasan atas permasalahan yang dibahas.

1.8. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan menguraikan latar belakang dan alasan penelitian mengenai kewenangan Hakim Komisaris terhadap Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan dalam perkara tindak pidana terkait dengan pembaharuan sistem peradilan pidana. Selanjutnya akan dibahas kerangka teori yang digunakan untuk menganalisa permasalahan di atas. Selain itu juga akan diuraikan metodologi penelitian yang akan digunakan serta sistematika penulisan untuk memperjelas tata urutan uraian tesis ini.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAKIM KOMISARIS DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA INDONESIA

Dalam bab ini akan menguraikan latar belakang tentang Hakim Komisaris dalam sistem hukum pidana di Indonesia yang diatur saat ini di dalam peraturan perundang-undangan dan pada saat yang akan datang.

BAB III KONSEPSI PERATURAN TENTANG HAKIM KOMISARIS TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA DALAM UPAYA PEMBAHARUAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA

Universitas Indonesia

Bab ini akan membahas hasil penelitian terhadap kewenangan Hakim Komisaris terhadap Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan dalam perkara tindak pidana terkait pembaharuan dalam sistem peradilan pidana serta penyelesaian pada masalah yang ada di dalamnya.

BAB IV PENUTUP

Bab ini akan memberikan kesimpulan dari hasil penelitian serta saran yang diharapkan akan membantu menyelesaikan masalah yang terkait pada kewenangan Hakim Komisaris terhadap Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan dalam perkara tindak pidana terkait pembaharuan dalam sistem peradilan pidana.



Universitas Indonesia

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HAKIM KOMISARIS DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA INDONESIA

2.1. Sistem Hukum Pidana Di Indonesia

2.1.1. Pengertian Sistem Hukum Pidana

Sebelum menguraikan pengertian dan pemahaman tentang kedudukan Hakim Komisaris dalam rangka pembaharuan dalam hukum pidana formil di Indonesia, terlebih dahulu diuraikan tentang pengertian sistem hukum pidana itu sendiri, dimulai dengan pengertian sebuah "sistem", "hukum", dan "pidana". Telah banyak diuraikan oleh para ahli dalam bidang masing-masing pengertian/rumusan atau definisi tentang "sistem". Secara terminologi kata "sistem" berasal dari bahasa Inggris yaitu "*system*", dalam kamus bahasa Inggris yang berjudul *The American Heritage Dictionary of The English Language* disebut delapan arti tentang kata *system*. Salah satu pengertian *system* menurut kamus tersebut adalah "*A group of interacting, interrelates or interdependent element forming or regard as forming a collective entity*"²⁴. Dari penjelasan pengertian sistem yang dikutip di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu sistem itu terdiri dari hubungan saling ketergantungan di antara bagian-bagian atau unsur-unsur dalam sistem dan merupakan suatu kesatuan.

Rumusan lain berkenaan dengan sistem adalah suatu proses yang terdiri atas berbagai unsur atau komponen yang secara struktural dan fungsional satu sama lain berkaitan, saling menunjang dan mengisi, sesuai dengan peranan dan kedudukan masing-masing, namun secara keseluruhan merupakan keutuhan yang mutlak didukung oleh setiap komponen betapapun kecil nilainya. Jadi dalam sebuah sistem berada struktur dan fungsi dari bagian (sub) sistem, yang masing-masing bagian itu saling terkait, menunjang dan mengisi secara fungsional yang

²⁴ Dikutip dalam Winarno Yudho dan Agus Brotosusilo, *Materi Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Karunia, 1996, Hal.1-2.

satu dengan yang lainnya. Bilamana salah satu sub-sistem tidak berfungsi maka sub-sistem yang lainnya akan terganggu sehingga sistem tidak berjalan dengan semestinya.²⁵

Terkait dengan sistem hukum adalah tepat bila didasarkan dari pendapat Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa dalam sebuah sistem hukum terdapat tiga komponen penting yang saling mempengaruhi. Ketiga komponen tersebut adalah : Struktur Hukum, Substansi Hukum, dan Budaya Hukum. Tentang Struktur Hukum dijelaskan merupakan struktur dari sistem hukum yang terdiri dari unsur-unsur kualitas dan kuantitas Pengadilan, yurisdiksinya serta cara banding dari suatu Pengadilan ke Pengadilan lainnya.²⁶

Mengenai Substansi Hukum, sejalan dengan teori Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum itu merupakan suatu sistem tingkatan kaidah. Artinya suatu keadaan hukum yang tingkatannya lebih rendah harus berdasar atau berpegangan pada kaidah hukum yang lebih tinggi yang dinamakan konstitusi, itupun harus bersumber pada suatu norma dasar yang disebut *grundnorm*.²⁷

Komponen Struktur Hukum tersebut dalam aplikasinya di Indonesia seperti terlihat dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 dan dituangkan dalam peraturan perundang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Struktur Hukum tersebut merupakan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Substansi Hukum adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi Hukum juga berarti produk yang

²⁵ Ibid.

²⁶ Op.cit. Lawrence M. Friedman (Penerjemah : Wisnu Basuki).

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta : Kanisius, , 1998, hal.8.

dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Hasil nyata yang dilahirkan oleh sistem hukum ini dapat berwujud hukum *in-abstracto* maupun hukum *in-concreto*. Hukum *in-abstracto* merupakan kaidah umum yang bersifat abstrak karena berlakunya kaidah semacam itu tidak ditujukan kepada orang-orang tertentu atau pihak-pihak tertentu. Kaidah itu berlaku atau ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaidah umum, hal tersebut dapat dilihat pada undang-undang yang ada. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum *in-abstracto* itu adalah hukum yang menyangkut aturan-aturan hukum baik yang berupa undang-undang atau bentuk lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum *in-concreto* adalah keputusan-keputusan dalam kasus perkara konkrit yang memiliki kekuatan mengikat karena sah menurut hukum. Unsur Substansi Hukum ini dapat pula ditujukan untuk adanya perbedaan hukum dalam bentuk hukum publik dan hukum privat serta hukum materil dan hukum formil.²⁸

Sedangkan Budaya Hukum berarti sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Budaya Hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.²⁹

Dengan ketiga sub-sistem tersebut maka diharuskan untuk berjalan secara sinkron sehingga sistem hukum berjalan sesuai dengan apa yang ditujukan. Secara khusus di dalam pembahasan tentang sistem hukum adalah merupakan suatu mekanisme yang dapat diterapkan pada bidang hukum apa yang akan dijadikan sebagai pencapaian suatu tujuan dari penerapan sebuah sistem hukum tersebut. Terkait dengan obyek penelitian yang akan dibahas maka sistem hukum tersebut akan diterapkan pada bidang hukum pidana, sehingga konsep yang didapat adalah sistem hukum pidana yang akan diaplikasikan untuk pencapaian suatu tujuan.³⁰

Hukum pidana adalah peraturan hukum mengenai pidana. Kata "pidana" mengandung arti hal yang "dipidanakan", yaitu oleh suatu instansi yang berkuasa

²⁸ Op.cit. Lawrence M. Friedman (Penerjemah : Wishnu Basuki), hal.7

²⁹ Ibid.

³⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Bandung: Erseo, 1989, hal. 1.

dilimpahkan kepada seorang oknum sebagai hal yang tidak menyenangkan dirasakannya dan juga hal yang tidak pernah dilakukan sehari-harinya. Tentunya ada alasan untuk melimpahkan pidana itu, dan alasan ini selayaknya ada hubungan dengan suatu keadaan, yang di dalamnya ada seorang oknum yang terkait bertindak tidak sewajarnya. Maka unsur "hukuman" sebagai suatu pembalasan tersirat dalam kata "pidana".³¹

Moeljatno memberikan pengertian hukum pidana sebagai bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku pada suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang dilarang dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi siapa yang melakukannya, menentukan kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang itu dapat dikenakan ancaman atau dijatuhkan pidana sebagaimana yang telah ditentukan atas perbuatan tersebut, dan menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangkakan telah melanggar larangan itu.³²

Dalam peristilahan, hukum pidana mulai dipergunakan pada era pendudukan pemerintahan Jepang yang digunakan untuk pengertian "*Strafrecht*" dari bahasa Belanda, sebagai pembedaan dengan hukum privat (perdata) yang dalam bahasa Belanda adalah *privaatrecht*. Selain telah dilakukan kodifikasi, hukum pidana juga telah diunifikasi, yang dimaksudkan telah berlaku bagi seluruh rakyat tanpa ada pembagian golongan-golongan atau kelompok-kelompok tertentu.³³

Dalam pencapaian tujuan hukum pidana yaitu untuk menciptakan kesejahteraan sosial pada masyarakat secara umum, diperlukan tindakan penegakan hukum (*law enforcement*) untuk menjadikan hukum pidana sebagai sarana upaya penanggulangan dan pencegahan dari hal-hal yang dapat menghambat atau mengganggu pencapaian tujuan tersebut. Kondisi penegakan hukum yang berhasil mewujudkan stabilitas nasional tersebut merupakan syarat

³¹ Ibid.

³² Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka cipta, , 2000, hal.1.

³³ Op.cit. Wirjono Prodjodikoro , hal.2.

mutlak untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Dengan adanya stabilitas nasional yang aman dan dinamis itu akan memungkinkan negara dan rakyat hidup dalam keadaan aman dan damai, bebas dari segala ancaman dan rongrongan. Namun dalam kenyataannya dalam usaha untuk mewujudkan cita-cita nasional tersebut terdapat kendala-kendala yang dijumpai dalam kehidupan masyarakat baik yang datang dari luar maupun yang datang dari dalam masyarakat itu sendiri. Salah satu kendala atau hambatan itu adalah perilaku individu atau sekelompok individu yang menyimpang dari norma-norma yang berlaku dalam masyarakat, baik norma yang tidak tertulis seperti norma kesusilaan, kesopanan, adat istiadat, agama maupun dalam konteks ini terutama norma hukum pidana yang sifatnya tertulis yang oleh masyarakat disebut sebagai kejahatan.³⁴

Kejahatan yang terjadi tentu saja menimbulkan kerugian-kerugian baik kerugian yang bersifat ekonomis materiil maupun yang bersifat immateriil yang menyangkut rasa aman dan tenteram dalam kehidupan bermasyarakat. Secara tegas dapat dikatakan bahwa kejahatan merupakan tingkah laku yang anti sosial (a-sosial).³⁵

Berbagai upaya telah dilakukan untuk menanggulangi kejahatan, namun kejahatan tersebut tidak pernah sima dari muka bumi, bahkan semakin meningkat cara hidup manusia maupun teknologi semakin canggih pula ragam dan pola kejahatan yang muncul. Tidak hanya di Indonesia saja, pada dasarnya setiap masyarakat yang telah maju dan masyarakat pada masa modern ini berkepentingan untuk mengendalikan kejahatan dan mengurangi serendah mungkin angka kejahatan melalui berbagai alternatif penegakan hukum. Penegakan hukum yang telah dilakukan secara *in-concreto* dalam hukum pidana adalah dengan menerapkan mekanisme hukum pidana secara formil, yaitu dalam sistem peradilan pidana.³⁶

³⁴ Widiyanti, Ninik dan Panji Anoraga, 1987, *Perkembangan Kejahatan dan Masalahnya*, Pradnya Jakarta : Paramita., Hal. 58.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid. Hal.60.

2.1.2. Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Sebagaimana diketahui, yang dinamakan sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang berkaitan erat satu sama lain, yang tidak menghendaki adanya konflik di dalam sistem itu, dan kalau terjadi konflik maka konflik itu tidak akan dibiarkan berlarut-larut, namun akan dipecahkan oleh dan di dalam sistem itu sendiri. Demikian pula dengan sistem peradilan yang erat hubungannya dengan sistem-sistem lain dalam sistem hukum nasional, sehingga dalam menilai atau memantapkan sistem peradilan, kita tidak boleh lepas dari sistem-sistem lain dalam sistem hukum nasional. Mengingat bahwa sistem peradilan itu tidak berdiri sendiri dan mengingat pula keadaan umum dewasa ini, maka tidak dapat terlalu diharapkan sepenuhnya hasil yang maksimal dari usaha pemantapan sistem peradilan ini.

Sistem peradilan menurut Muladi merupakan bentuk suatu sistem yang unik, karena perbedaannya dengan sistem-sistem sosial yang lainnya. Perbedaan ini terletak pada kesadarannya untuk memproduksi segala sesuatu yang sifatnya *unwelfare* dalam skala yang besar guna mencapai tujuan yang bersifat *welfare*. Segala sesuatu yang *unwelfare* tersebut dapat berupa perampasan kemerdekaan, stigmatisasi, perampasan harta benda, dan bahkan terkadang hilangnya nyawa manusia, atau di beberapa negara berupa siksaan fisik.³⁷

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan terpadu agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Sub-sub sistem ini terdiri dari pihak Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan lembaga koreksi yang bersifat institusional maupun non-institusional. Mengingat peranannya yang semakin besar, Penasehat Hukum dapat dimasukkan pula sebagai quasi sub-sistem. Kombinasi antara efisiensi dan efektivitas dalam sistem sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing sub-sistem, dengan sendirinya akan menghasilkan efektivitas. Fragmentasi fungsional pada sub-sistem akan mengurangi efektivitas sistem tersebut, bahkan dapat menjadikan sistem tersebut

³⁷ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang : Badan Penerbit Undip, 2004, hal.21.

secara keseluruhan disfungsi.³⁸

Secara fungsional, sistem peradilan pidana memiliki dimensi ganda. Pada satu pihak sistem peradilan pidana berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*). Di lain sisi sistem peradilan pidana juga berfungsi untuk pencegahan, yakni mencoba mengurangi kriminalitas di kalangan mereka yang pernah melakukan kejahatan dan mereka yang bermaksud untuk melakukan kejahatan. Sebagai suatu jaringan, sistem peradilan pidana mengoperasionalkan hukum pidana sebagai sarana utamanya.

Sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi kejahatan adalah usaha mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Berhasil atau tidaknya suatu sistem peradilan pidana dapat dinilai dari jumlah kejahatan yang sampai kepada penegak hukum yang dapat diselesaikan melalui proses peradilan pidana dan diputus bersalah serta mendapat sanksi (hukuman).³⁹

Dalam sistem peradilan pidana terdapat beberapa asas utama yang harus dihayati dalam implementasinya, karena pada tiap individu harus benar-benar merasa terjamin bahwa mekanisme sistem peradilan pidana tidak akan menyentuh mereka tanpa landasan hukum tertulis yang ada terlebih dahulu (*legality principle*). Di samping itu atas dasar yang jelas-jelas dibenarkan oleh undang-undang, Hukum Acara Pidana mengenal apa yang dinamakan asas kegunaan atau kelayakan (*expediency principle*) yang bertolak dari suatu kepentingan masyarakat yang dapat ditafsirkan sebagai kepentingan tertib hukum (*the interest of the legal order*). Atas dasar ini penuntutan memperoleh legitimasinya. Asas selanjutnya adalah asas prioritas (*priority principle*), yang didasarkan pada semakin beratnya beban sistem peradilan pidana. Hal ini bisa berkaitan dengan dengan berbagai kategori tindak pidana dan bisa juga berbagai tindak pidana dalam kategori yang sama. Prioritas ini dapat juga berkaitan dengan pemilihan

³⁸ Ibid.

³⁹ Op.cit. Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Hal. 6

jenis-jenis pidana atau tindakan yang dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana.⁴⁰

Dalam implementasinya, sistem peradilan pidana diselenggarakan dengan sistem hukum yang telah ditetapkan sebelumnya, dan berakhir pada satu tindakan yang bersifat pencapaian keadilan dan tindakan tersebut hanya dapat dilakukan oleh seorang Hakim di dalam peradilan pidana. Maka dari itu unsur Kebebasan Hakim merupakan salah satu asas utama peradilan. Hal ini diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang nomor 4 tahun 2004, yang berbunyi: "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia". Selanjutnya Pasal 2 ayat 1 Undang-undang nomor 4 tahun 2004 mengatakan, bahwa penyelenggaraan kekuasaan Kehakiman diserahkan kepada badan-badan peradilan, yang tugas pokoknya adalah untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, sedangkan Pasal 4 ayat 3 mengatakan, bahwa segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang. Jadi Hakim bebas untuk dan dalam memeriksa serta mengadili (bebas untuk menilai pembuktian, bebas dalam menemukan hukumnya, bebas dalam mengambil keputusan) serta bebas dari campur tangan pihak ekstra yudisial.⁴¹

Kebebasan Hakim merupakan asas universal yang terdapat di seluruh dunia, merupakan dambaan semua bangsa. Kebebasan Hakim ini tidaklah mutlak. Secara makro Kebebasan Hakim dibatasi oleh sistem pemerintahan, sistem politik, sistem ekonomi dan sebagainya. Secara mikro di Indonesia Kebebasan Hakim dibatasi oleh Pancasila, Undang-undang Dasar, undang-undang, ketertiban umum, kesusilaan, kepentingan atau kehendak para pihak (dalam perkara perdata).⁴²

Rangkaian penyelesaian peradilan pidana terdiri atas beberapa tahapan. Suatu proses penyelesaian peradilan dimulai dari adanya suatu peristiwa hukum,

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Op. Cit. Sudikno Mertokusumo, hal.3.

⁴² Ibid.

misalnya seorang wanita yang tasnya diambil secara paksa oleh seorang remaja. Deskripsi di atas merupakan suatu peristiwa hukum. Namun untuk menentukan apakah peristiwa hukum itu merupakan suatu tindak pidana atau bukan haruslah diadakan suatu penyelidikan. Jalur untuk mengetahui adanya suatu tindak pidana adalah melalui :

- Pengaduan, yaitu pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seseorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikan (Pasal 1 butir 25 KUHP)
- Laporan, yaitu pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana (Pasal 1 butir 24 KUHP)
- Tertangkap tangan, yaitu tertangkapnya seseorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana, atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu.

Menurut pasal 1 butir 5 KUHP, penyelidikan adalah serangkaian tindakan Penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur oleh dalam Undang-Undang. Adapun pihak yang berwenang untuk melakukan penyelidikan menurut Pasal 4 KUHP adalah setiap Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.

Dalam melaksanakan penyelidikan, Penyelidik memiliki kewajiban dan kewenangan. Penyelidik karena kewajibannya memiliki kewenangan antara lain sebagai berikut:

Universitas Indonesia

1. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana (Pasal 5 KUHAP)
2. Mencari keterangan dan barang bukti (Pasal 5 KUHAP)
3. Menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri (Pasal 5 KUHAP)
4. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung-jawab (Pasal 5 KUHAP)
5. Atas perintah Penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
 - penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penahanan;
 - pemeriksaan dan penyitaan surat;
 - mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - membawa dan menghadapkan seseorang kepada Penyidik. (Pasal 5 KUHAP)
6. Penyelidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tindakan sebagaimana tersebut di atas (Pasal 5 KUHAP)
7. Untuk kepentingan penyelidikan, Penyelidik atas perintah Penyidik berwenang melakukan penangkapan (Pasal 16 ayat (1) KUHAP)

Apabila setelah melalui tahap penyelidikan dapat ditentukan bahwa suatu peristiwa merupakan suatu peristiwa pidana, maka dilanjutkan dengan tahap penyidikan. Menurut pasal 1 butir 2 KUHAP serangkaian tindakan Penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Pihak yang berwenang melakukan penyidikan menurut pasal 6 KUHAP adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Penyidik karena kewajibannya memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Menerima-laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana (Pasal 7 KUHAP)

Universitas Indonesia

2. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian (Pasal 7 KUHAP)
3. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka (Pasal 7 KUHAP)
4. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan (Pasal 7 jo pasal 131 KUHAP)
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat (Pasal 7 jo pasal 132 ayat 2,3,4,5 KUHAP)
6. Mengambil sidik jari dan memotret seorang (Pasal 7 KUHAP)
7. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi (Pasal 7 KUHAP)
8. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara (Pasal 7 jo pasal 132 ayat 1 jo pasal 133 ayat 1 KUHAP)
9. Mengadakan Penghentian Penyidikan (Pasal 7 KUHAP)
10. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
11. Dalam melakukan tugasnya Penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku (Pasal 7 ayat (3) KUHAP)
12. Membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan (Pasal 8 ayat 1 KUHAP)
13. Penyidik menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum (Pasal 8 ayat 2 KUHAP)
14. Penyerahan berkas perkara dilakukan:
 - pada tahap pertama Penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
 - dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, Penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum (Pasal 8 ayat 3 KUHAP).
15. Berita acara dibuat untuk setiap tindakan tentang :
 - pemeriksaan tersangka;
 - penangkapan;
 - penahanan;
 - penggeledahan;

- memasukan rumah;
- penyitaan benda;
- pemeriksaan surat;
- pemeriksaan saksi;
- pemeriksaan di tempat kejadian;
- pelaksanaan penetapan dan putusan Pengadilan;
- pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini (Pasal 75 KUHAP).
- Melakukan penyidikan tambahan, jika Penuntut Umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi sesuai dengan petunjuk dari Penuntut Umum (Pasal 110 ayat (2) KUHAP).
- Atas permintaan tersangka atau terdakwa, Penyidik dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan (Pasal 31 ayat 1 KUHAP).
- Karena jabatannya Hakim sewaktu-waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang sudah ditentukan (Pasal 31 ayat (2) KUHAP).
- Melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari Penuntut Umum, jika Penuntut Umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi (Pasal 110 ayat (3) KUHAP).
- Dalam hal seseorang disangka melakukan suatu tindak pidana sebelum dimulainya pemeriksaan oleh Penyidik, Penyidik wajib memberitahukan kepadanya tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh Penasehat Hukum (Pasal 114 KUHAP).

Ketika melaksanakan penyelidikan dan penyidikan, para aparat penegak hukum melakukan suatu upaya paksa, yaitu serangkaian tindakan untuk kepentingan penyidikan yang terdiri dari:

1) Penangkapan.

Menurut pasal 1 butir 20 KUHAP, Penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

2) Penahanan.

Menurut pasal 1 butir 21 KUHAP, Penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh Penyidik atau Penuntut Umum atau Hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

3) Penyitaan.

Menurut pasal 1 butir 16 KUHAP, Penyitaan adalah serangkaian tindakan Penyidik untuk mengambil alih dan atau menyimpan di bawah penguasaannya benda bergerak atau tidak bergerak, berwujud dan atau tidak berwujud untuk kepentingan pembuktian dalam penyidikan, penuntutan dan peradilan.

4) Penggeledahan rumah.

Menurut pasal 1 butir 17 KUHAP, Penggeledahan rumah adalah tindakan Penyidik untuk memasuki rumah tempat tinggal dan tempat tertutup lainnya untuk melakukan tindakan pemeriksaan dan atau penyitaan dan atau penangkapan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

5) Penggeledahan badan.

Menurut pasal 1 butir 18 KUHAP, Penggeledahan badan adalah tindakan Penyidik untuk mengadakan pemeriksaan badan dan atau pakaian tersangka untuk mencari benda yang diduga keras ada pada badannya atau dibawanya serta, untuk disita.

Para penyidik kemudian menuangkan hasil penyidikan tersebut ke dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP). BAP ini kemudian diserahkan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum untuk dipelajari dan diteliti kelengkapannya sebagai dasar untuk membuat Surat Dakwaan. Menurut pasal 38 KUHP, Penuntut Umum mengembalikan BAP tersebut kepada Penyidik apabila Penuntut Umum menilai bahwa BAP tersebut belum lengkap. Pengembalian tersebut disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi oleh Penyidik dalam waktu 14 (empat belas) hari setelah penerimaan berkas. Apabila Penuntut Umum menilai bahwa BAP tersebut telah lengkap, maka Penuntut Umum kemudian akan membuat Surat Dakwaan dan dilanjutkan ke tahap penuntutan.

Pasal 1 butir 7 KUHP menyatakan bahwa penuntutan adalah melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam KUHP dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang Pengadilan. Dalam KUHP, diatur tentang wewenang Penuntut Umum dalam hal:

1. Menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari Penyidik atau Penyidik Pembantu (Pasal 14 jo Pasal 138 ayat 1 KUHP).
2. Mengadakan pra-penuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari Penyidik (Pasal 14 jo Pasal 138 ayat 2 KUHP).
3. Memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh Penyidik (Pasal 14 KUHP).
4. Membuat Surat Dakwaan (Pasal 14 jo Pasal 140 ayat 1 KUHP).
5. Melimpahkan perkara ke Pengadilan (Pasal 14 jo Pasal 139 jo Pasal 143 ayat 1 KUHP)
6. Menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan (Pasal 146 KUHP).
7. Melakukan penuntutan (Pasal 137 KUHP).

8. Menutup perkara demi kepentingan hukum (Pasal 14 KUHAP).
9. Mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai Penuntut Umum menurut ketentuan undang-undang ini (Pasal 14 KUHAP).
10. Melaksanakan Penetapan Hakim (Pasal 14 KUHAP).
11. Atas permintaan tersangka atau terdakwa, Penuntut Umum dapat mengadakan penangguhan penahanan dengan atau tanpa jaminan uang atau jaminan orang, berdasarkan syarat yang ditentukan. (Pasal 31 ayat 1 KUHAP)
12. Karena jabatannya Hakim sewaktu-waktu dapat mencabut penangguhan penahanan dalam hal tersangka atau terdakwa melanggar syarat yang sudah ditentukan. (Pasal 31 ayat (2) KUHAP)

Setelah penuntutan, dilanjutkan ke tahap pemeriksaan di sidang Pengadilan. Tahap ini dimulai dengan pembukaan sidang Pengadilan, dimana Hakim memanggil terdakwa dan memeriksa identitas terdakwa dengan teliti.

2.1.3. Pembaharuan Hukum Acara Pidana

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mewujudkan supremasi hukum adalah dengan melakukan perubahan-perubahan di setiap aspek kehidupan bernegara, terutama perubahan dan pembaruan terhadap aspek hukum atau yang dikenal dengan reformasi hukum. Program reformasi hukum tidak bisa tidak harus digulirkan secara bersama-sama oleh seluruh anggota masyarakat. Perwujudan reformasi hukum ini dapat dilakukan melalui berbagai upaya seperti penyempurnaan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan dan pengembangan budaya hukum, pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya. Selain itu, keberhasilan melaksanakan reformasi hukum tentunya juga harus ditunjang oleh kemauan politik, sikap jujur dan transparan dari pemerintahan yang akan datang. Masalah utama penegakan hukum di negara-negara berkembang khususnya Indonesia adalah bukan pada hukumnya itu sendiri, melainkan pada kualitas manusianya yang menjalankan hukum itu sendiri. Dengan demikian, peranan manusia yang menjalankan hukum itu (penegak

hukum) menempati posisi strategis, seperti yang dikatakan oleh Roscoe Pound berikut ini:⁴³

"The law, in its procedural as well substantive aspects, is essentially made and administered by persons, whose views and interpretations are buffeted by the winds of change through the year, so that it has become a "truism that the quality of justice depends more on the quality of the (persons) who administer the law than on the content of law they administer".

KUHAP hadir menggantikan *Het Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) sebagai payung hukum acara di Indonesia. Kitab yang disebut karya agung bangsa Indonesia ini mengatur acara pidana mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, peradilan, acara pemeriksaan, Banding di Pengadilan Tinggi, serta Kasasi dan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung. Harus diakui, bahwa kehadiran KUHAP dimaksudkan oleh pembuat undang-undang untuk "mengoreksi" pengalaman praktek peradilan masa lalu yang tidak sejalan dengan penegakan Hak Asasi Manusia di bawah aturan HIR, sekaligus memberi legalisasi hak asasi kepada tersangka atau terdakwa untuk membela kepentingannya di dalam proses hukum. Tak jarang kita mendengar rintihan pengalaman di masa HIR seperti penangkapan yang berkepanjangan tanpa akhir, penahanan tanpa surat perintah dan tanpa penjelasan kejahatan yang dituduhkan. Demikian juga dengan "pemerasan" pengakuan oleh Pemeriksa (*verbalisant*). Memang KUHAP telah berusaha mengangkat dan menempatkan tersangka atau terdakwa dalam kedudukan yang "berderajat", sebagai makhluk Tuhan yang memiliki harkat derajat kemanusiaan yang utuh. Tersangka atau terdakwa telah ditempatkan KUHAP dalam posisi *his entity and dignity as a human being*, yang harus diperlakukan sesuai dengan nilai-nilai luhur kemanusiaan.⁴⁴

KUHAP telah menggariskan aturan yang melekatkan integritas harkat harga diri kepada tersangka atau terdakwa, dengan jalan memberi perizai hak-hak yang sah kepada mereka. Pengakuan hukum yang tegas akan hak asasi yang melekat pada diri mereka, merupakan jaminan yang menghindarkan mereka dari

⁴³Dikutip dari artikel Frans Hendra Wlnarta, Reformasi Lembaga Hukum Sebagai Dasar Pelaksanaan Reformasi Hukum Nasional, 2004, pada situs <http://www.legalitas.org>.

⁴⁴Op. Cit. Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, hal. 49.

perlakuan sewenang-wenang. Sebagai contoh, KUHAP telah memberi hak kepada tersangka atau terdakwa untuk segera mendapat "pemeriksaan" pada tingkat penyidikan, memberi hak kepada tersangka atau terdakwa untuk memperoleh "bantuan hukum" di dalam pemeriksaan Pengadilan. Demikian juga mengenai "pembatasan" jangka waktu di setiap tingkat pemeriksaan mulai dari tingkat penyidikan sampai ke tingkat penuntutan. Penangkapan dan penahanan ditentukan secara limitatif batas waktunya bagi semua instansi dalam setiap tingkat pemeriksaan. Bahkan untuk setiap penangkapan atau penahanan yang dikenakan, wajib diberitahukan kepada keluarga mereka yang ditangkap atau ditahan. Dengan demikian tersangka atau terdakwa maupun keluarga mereka, akan mendapat kepastian atas segala bentuk tindakan penegakan hukum. Ini sejalan dengan tujuan KUHAP sebagai sarana pembaruan hukum, yang bermaksud hendak melenyapkan kesengsaraan masa lalu.

Lahirnya Hukum Acara Pidana Nasional yang modern sudah lama didambakan oleh semua orang. Masyarakat menghendaki Hukum Acara Pidana yang dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat yang sesuai dan selaras dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu upaya untuk penegakan hukum pidana yang lebih baik dan reformasi hukum pidana di Indonesia tersebut adalah menciptakan suatu lembaga yang merupakan bagian dari sistem peradilan pidana di Indonesia, yaitu Hakim Komisaris.

2.2. Hakim Komisaris Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia

2.2.1. Pengertian Hakim Komisaris

Istilah Hakim Komisaris sebenarnya bukan hal baru di Indonesia, sebab pada saat diberlakukannya *Reglement op de Strafvoerdering*, hal itu sudah diatur dalam title kedua tentang *Van de rechter-commissaris* yang berfungsi pada tahap pemeriksaan pendahuluan sebagai pengawas (*examining judge*) untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa (*dwang middelen*) yang meliputi penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat-surat, dilakukan dengan sah atau tidak. Selain itu, dalam *Reglement op de Strafvoerdering* tersebut Hakim Komisaris atau *rechter-commissaris* dapat melakukan tindakan eksekutif

(*investigating judge*) untuk memanggil orang, baik para saksi maupun tersangka, mendatangi rumah para saksi maupun tersangka, dan juga memeriksa serta mengadakan penahanan sementara terhadap tersangka. Akan tetapi setelah diberlakukan *Herziene Indische Reglement (HIR)* dengan *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941, istilah *rechter-commissaris* tidak digunakan lagi.⁴⁵

Selanjutnya istilah Hakim Komisaris mulai muncul kembali dalam konsep Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang diajukan ke DPR pada tahun 1974, pada masa Oemar Seno Adjie, menjabat sebagai Menteri Kehakiman⁴⁶. Dalam konsep ini, Hakim Komisaris memiliki wewenang pada tahap pemeriksaan pendahuluan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan upaya paksa (*dwang middelen*), ikut serta memimpin pelaksanaan upaya paksa, menentukan Penyidik mana yang melakukan penyidikan apabila terjadi sengketa antara Polisi dan Jaksa, serta mengambil keputusan atas keberatan-keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang dikenakan tindakan.⁴⁷

Latar belakang diintrodukirnya Hakim Komisaris adalah untuk lebih melindungi jaminan atas Hak Asasi Manusia dalam proses pidana dan menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan antara petugas Penyidik dari instansi yang berbeda. Dalam hubungannya atas jaminan Hak Asasi Manusia dari tersangka atau terdakwa ini, pelaksanaan upaya paksa tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang. Penangkapan dan penahanan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi kemerdekaan dan kebebasan orang. Penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik orang, dan penggeledahan yang tidak sah merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat kediaman orang.⁴⁸

Jika diteliti lebih jauh, dasar pemikiran adanya Hakim Komisaris dalam sistem Eropa Kontinental, antara lain Belanda, sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari fungsi Hukum Acara Pidana yang bertujuan mencari dan menemukan kebenaran sejati serta menjalankan atau melaksanakan hukum pidana materil.

⁴⁵ Op.Cit. Adnan Buyung Nasution, Hal. 13

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Oemar Seno Adjie, *Hukum, Hakim Pidana*, Jakarta : Erlangga, 1980, hal.88.

⁴⁸ Op.Cit. Adnan Buyung Nasution, Hal 13.

Hukum pidana materiil memiliki asas fundamental bahwa tidak ada suatu tindak pidana tanpa ada undang-undang yang mengatur sebelumnya (*nullum delictum nulla poena praviae stena lege poenali*). Asas ini yang dimuat dalam pasal 1 *Wetboek van Strafrecht* Belanda yang mempengaruhi keseluruhan proses Hukum Acara Pidana, baik di tingkat penyidikan, penuntutan maupun penggeledahan.

Untuk seseorang yang dinyatakan sebagai tersangka atau terdakwa, maka hukum acara mensyaratkan harus adanya dugaan keras bahwa orang tersebut bersalah melakukan suatu tindak pidana. Begitu pula seseorang yang ditahan, harus dipenuhi syarat bahwa ada cukup bukti bahwa orang tersebut bersalah terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Demikian juga dalam hal memasuki rumah seseorang (menggeledah), harus ada dugaan keras bahwa telah terjadi tindak pidana. Sebab, jika tidak dipenuhi syarat-syarat tersebut maka pihak tersangka dapat melakukan perlawanan (*verzet*) yang dapat dibenarkan oleh Hakim.

Dapat dimengerti bahwa munculnya fungsi Hakim Komisaris dalam sistem Eropa Kontinental seperti Belanda bertujuan mengawasi jalannya proses Hukum Acara Pidana, khususnya pelaksanaan wewenang pihak eksekutif, dalam hal ini pihak Penyidik dan Penuntut Umum yang dalam rangka mencari bukti pada pemeriksaan pendahuluan melakukan tindakan-tindakan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pembukaan surat-surat. Dengan demikian pengawasan Hakim Komisaris ini pada dasarnya merupakan hak kontrol dari pihak yudisii (*control van rechterlijkemacht*) terhadap eksekutif. Karena itulah Hakim Komisaris diberi wewenang yang demikian luas untuk mencampuri bidang tugas Penyidik maupun Penuntut Umum dalam hal pemeriksaan pendahuluan.⁴⁹

Lembaga Hakim Komisaris (*juge d' Instruction*) dalam sistem Hukum Acara Pidana Perancis juga memiliki kewenangan yang luas dalam pemeriksaan pendahuluan. Ia memeriksa terdakwa, saksi-saksi dan alat-alat bukti yang lain. Ia dapat membuat berita acara, penggeledahan rumah dan tempat-tempat tertentu.

⁴⁹ Andi Hamzah, *Op.Cit.*, Hal. 188.

Setelah pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan rampung, ia menentukan apakah suatu perkara cukup alasan untuk dilimpahkan ke Pengadilan atautkah tidak. Jika cukup alasan, ia akan mengirimkan perkara tersebut dengan surat pengiriman yang disebut *ordonance de renvoi*, sebaliknya jika tidak cukup alasan maka ia akan membebaskan tersangka.⁵⁰

Di Belanda, Hakim Komisaris diangkat untuk masa jabatan 2 (dua) tahun. Atas permohonan mereka, maka mereka segera dapat diangkat kembali. Ditentukan juga bahwa mereka harus berpengalaman dalam bidang perkara pidana, misalnya pernah bekerja di Bagian Pidana di Pengadilan. Adanya Hakim Komisaris di Belanda dimaksudkan sebagai pembantu perantara dalam memperoleh suatu keputusan. Hakim Komisaris itu diadakan untuk menjamin obyektivitas, sehingga mereka dilarang mengambil bagian dalam pemeriksaan akhir.⁵¹

2.2.2. Hakim Komisaris menurut RUU KUHAP

Hakim Komisaris menurut Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) difungsikan sebagai lembaga yang menggantikan lembaga Pra-peradilan, dan memiliki kewenangan yang lebih luas daripada Pra-peradilan⁵². Tugas dan wewenang Hakim Komisaris tersebut dilakukan dengan permohonan atau tanpa permohonan oleh tersangka atau terdakwa, keluarga, atau kuasanya kepada Hakim Komisaris. Hakim Komisaris ini diartikan sebagai "Pejabat yang diberi wewenang mengawasi jalannya penyidikan dan penuntutan dan wewenang lain yang ditentukan dalam undang-undang ini" (Penjelasan Umum RUU KUHAP).

Pada Bab VII RUU KUHAP yang mencantumkan Hakim Komisaris merupakan hasil perubahan Pra-peradilan. Perubahan Pra-peradilan ini didasari kurang-efektifan Pra-peradilan untuk mengawasi proses pengenaan upaya paksa

⁵⁰ Ibid, Hal. 189

⁵¹ Ibid, Hal. 192.

⁵² Rancangan Undang-undang Republik Indonesia tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Tim Penyusun RUU 2008.

terutama penahanan, bahkan Pra-peradilan sama sekali tidak menyebut tentang penyitaan. Ada beberapa perbedaan mendasar antara Pra-peradilan dan Hakim Komisaris. Antara lain :⁵³

- 1) Pra-peradilan masih inenempel pada Pengadilan Negeri, yang secara kasus demi kasus Ketua Pengadilan Negeri menunjuk seorang Hakim Pengadilan Negeri untuk memutus suatu perkara yang diajukan. Jadi, tidak ada sidang Pra-peradilan tanpa adanya tuntutan dari pihak-pihak yang berhak memohon pemeriksaan Pra-peradilan. Hakim yang ditunjuk itu tetap masih "Hakim Palu". Sedangkan dalam hal Hakim Komisaris hakimnya akan terlepas dari Pengadilan Negeri dan bersifat permanen. Artinya Hakim Pengadilan Negeri yang diangkat menjadi Hakim Komisaris akan melepaskan palunya selama menjabat sebagai Hakim Komisaris dalam jangka waktu yang sudah ditentukan yaitu 2 (dua) tahun. Setelah melewati jangka waktu tersebut, dia akan kembali ke Pengadilan Negeri dari mana dia berasal dan menjadi Hakim Palu kembali. Sebagai variasi dari Hakim Komisaris di Netherland, maka diusulkan juga agar orang yang Non Hakim tetapi menguasai Hukum Acara Pidana dan Hukum Pidana, seperti Jaksa, Pengacara Senior dan Dosen Hukum Pidana dan Acara Pidana dapat diangkat menjadi Hakim Komisaris melalui suatu proses tertentu seperti *fit and proper test*, yang aturannya akan dicantumkan dalam suatu Peraturan Pemerintah, bahkan ada yang mengusulkan agar dibuat suatu undang-undang tersendiri mengenai tata cara pengangkatan Hakim Komisaris itu. Hakim Komisaris akan bertindak dengan atau adanya suatu tuntutan. Jadi, akan meneliti semua penahanan yang dilakukan oleh Penyidik maupun oleh Penuntut Umum baik secara formil maupun secara materilil. Sekarang ini, Hakim Pra-peradilan hanya memeriksa secara formil saja dan tidak secara materilil. Artinya, jika seseorang ditahan berdasarkan delik penipuan (Pasal 378 KUHP) dan dituntut bahwa penahanan itu tidak sah, maka Hakim akan melihat apakah Pasal 378 KUHP itu sah untuk dilakukan penahanan kepada tersangka atau terdakwa berdasarkan Pasal 21 KUHP.

⁵³ Op.Cit. Andi Hamzah, hal.1

Oleh karena Pasal 378 KUHP memang tercantum dalam Pasal 21 ayat (4) KUHP butir b, maka Hakim Pra-peradilan menyatakan tuntutan ditolak. Sedangkan dalam hal Hakim Komisaris, dia akan memeriksa resume perkara yang dilampirkan oleh pejabat yang melakukan penahanan.

- 2) Wewenang Hakim Komisaris yang tercantum di dalam Pasal 111 jelas lebih luas daripada wewenang Hakim Pra-peradilan. Bukan saja tentang sah tidaknya penangkapan, penahanan, tetapi juga penyitaan, begitu pula tentang Penghentian Penyidikan dan Penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas. Asas oportunitas memang memberi wewenang kepada Jaksa Agung (sekarang diusulkan kepada semua Jaksa) untuk mengesampingkan perkara demi kepentingan umum. Juga diatur tentang pelampauan batas waktu penyidikan dan penuntutan. Begitu pula pembatasan hak tersangka atau terdakwa yang dapat diperiksa tanpa didampingi oleh penasehat hukum, misalnya dalam kasus terorisme. Saling mempraperadilan antara Polisi dan Jaksa dihapus karena tidak logis. Kedua instansi itu merupakan satu kesatuan dalam pemeriksaan pendahuluan.
- 3) Hakim Komisaris juga memutus tentang ganti kerugian dan rehabilitasi.
- 4) Dalam pasal 74 diatur tentang pembatasan waktu pemeriksaan oleh Hakim Komisaris sesuai dengan asas peradilan cepat.
- 5) Ditegaskan pula di dalam Pasal 74 butir e, bahwa putusan Hakim Komisaris tidak dapat dibanding maupun dikasasi.
- 6) Hakim Komisaris berbeda dengan Hakim Pra-peradilan yang berkantor di Pengadilan Negeri, dia berkantor di (atau dekat) RUTAN.

Berdasarkan Pasal 117 RUU KUHP Untuk dapat diangkat menjadi Hakim Komisaris, seorang hakim harus memenuhi syarat :

- a) memiliki kapabilitas dan integritas moral yang tinggi;

- b) bertugas sebagai Hakim di Pengadilan Negeri sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun;
- c) berusia serendah-rendahnya 35 (tiga puluh lima) tahun dan setinggi-tingginya 57 (lima puluh tujuh) tahun; dan
- d) berpangkat serendah-rendahnya golongan III/c.

Hakim Komisaris diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Pengadilan Tinggi yang daerah hukumnya meliputi Pengadilan Negeri setempat. Hakim Komisaris diangkat untuk masa jabatan selama 2 (dua) tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 118 RUU KUHAP).

Adapun perihal Pemberhentian Hakim Komisaris diatur pada Pasal 119 RUU KUHAP, yang menyatakan:

- 1) Hakim Komisaris diberhentikan dengan hormat dari jabatannya, karena:
 - a. telah habis masa jabatannya;
 - b. atas permintaan sendiri;
 - c. sakit jasmani atau rohani secara terus menerus;
 - d. tidak cakap dalam menjalankan tugasnya; atau
 - e. meninggal dunia.
- 2) Penilaian mengenai ketidakcakapan Hakim Komisaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh Tim Pengawas sebagaimana mekanisme pengawasan di Pengadilan Tinggi.

Pasal 120 RUU KUHAP menyatakan Hakim Komisaris diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya karena:

- (1) dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (2) melakukan perbuatan tercela;
- (3) terus-menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;

- (4) melanggar sumpah jabatan; atau
- (5) merangkap jabatan sebagaimana dilarang dalam peraturan perundang-undangan.

Selama menjabat sebagai Hakim Komisaris, Hakim Pengadilan Negeri dibebaskan dari tugas mengadili semua jenis perkara dan tugas lain yang berhubungan dengan tugas Pengadilan Negeri. Setelah selesai masa jabatannya, Hakim Komisaris dikembalikan tugasnya ke Pengadilan Negeri semula, selama belum mencapai batas usia pensiun (Pasal 121 RUU KUHAP). Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Hakim Komisaris ini diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 122 RUU KUHAP).

Dalam kelembagaannya Hakim Komisaris berkantor di atau dekat Rumah Tahanan Negara. Hakim Komisaris merupakan Hakim Tunggal yang memeriksa, menetapkan, atau memutus karena jabatannya seorang diri, dan dalam menjalankan tugasnya, Hakim Komisaris dibantu oleh seorang Panitera dan beberapa orang Staf Sekretariat (Pasal 123 RUU KUHAP).

2.3. Perbandingan Lembaga Pra-peradilan Dan Hakim Komisaris Dalam Hukum Acara Pidana.

Penegakan hukum merupakan syarat mutlak bagi upaya penciptaan Indonesia akan kedamaian dan kesejahteraan. Upaya yang dilakukan tersebut adalah perbaikan dalam aspek keadilan yang akan memberikan kemudahan untuk pencapaian kesejahteraan dan kedamaian. Salah satu upaya yang dilakukan untuk perbaikan dan perkembangan dalam penegakan hukum adalah diundangkannya Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau disebut KUHAP. Kitab kodifikasi yang mengatur tentang sistem hukum pidana formil tersebut dituangkan dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 lembaran Negara 1981 Nomor 76, kodifikasi tersebut merupakan perbaikan dari sistem Hukum Acara Pidana sebelumnya yaitu *Herziene Inlands Reglement Staatsblad* 1941 Nomor 44 (HIR) yang merupakan Kodifikasi Hukum Acara Pidana yang dibuat oleh Kolonial Hindia Belanda yang kandungannya memiliki maksud dan tujuan untuk menindas

dan melakukan penjajahan terhadap Hak Asasi Manusia, dan tentunya jauh dari rasa keadilan maupun kepastian hukum.

Pembaharuan yang dilakukan terhadap HIR oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 adalah adanya penghormatan yang lebih besar terhadap Hak Asasi Manusia si tersangka atau terdakwa, karena Hukum Acara Pidana bertujuan untuk mencari dan mendapatkan kebenaran materiil, mencari pelaku dari suatu tindak pidana serta menjatuhkan pidana dan menjaga agar mereka yang tidak bersalah tidak dijatuhi pidana, meskipun orang tersebut telah dituduh melakukan suatu tindak pidana (Penjelasan Umum Undang-Undang nomor 8 Tahun 1981).

Pada KUHAP (U.U. No. 8 Tahun 1981) ini ada penambahan baru yang sebelumnya pada HIR tidak ditemukan, yaitu lembaga Pra-peradilan. Ditinjau dari struktur dan susunan peradilan, lembaga Pra-peradilan bukanlah suatu lembaga yang berdiri sendiri. Lembaga tersebut merupakan pemberian wewenang dan fungsi baru yang dilimpahkan KUHAP kepada setiap Pengadilan Negeri. Wewenang dan fungsi baru itu adalah tugas tambahan untuk memeriksa dan memutus tentang sah atau tidaknya penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau terdakwa, atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka, sah atau tidaknya Penghentian Penyidikan atau Penghentian Penuntutan, atas permintaan, demi tegaknya hukum dan keadilan, dan memutuskan tentang permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kekuasaannya yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan (Pasal 1 Butir ke-10 KUHAP).

Lembaga Pra-peradilan dari awal dimaksudkan sebagai suatu sarana hukum yang dapat digunakan untuk mengajukan tuntutan baik oleh tersangka, korban, Penyidik, Penuntut Umum maupun pihak ketiga yang berkepentingan. Namun dalam penerapannya ternyata masih banyak kendala, baik dari segi substansinya (peraturan-peraturan pelaksanaannya), segi strukturalisasinya (teknis dan mekanisme aplikasi institusi yang terkait) serta segi kulturisasinya (pemahaman masyarakat pada umumnya tentang lembaga Pra-peradilan).⁵⁴

⁵⁴Loebby Loqman, *Pra-peradilan Di Indonesia*, Jakarta : Ghalla Indonesia, 1990, Hal. 29-40.

Pengertian Pra-peradilan pertama kali di perkenalkan dalam rancangan Undang-undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) pada tahun 1979, guna menggantikan lembaga *rechter commissaris* (Hakim Komisaris). Istilah Pra-peradilan yang digunakan oleh KUHAP memiliki maksud dan arti harfiah yang berbeda dengan lembaga *rechter commissaris*. Menurut Andi Hamzah, makna "Pra" adalah "sebelum" atau "mendahului", dengan ini Pra-peradilan memiliki maksud pemeriksaan yang dilakukan sebelum sidang Pengadilan.⁵⁵

Pra-peradilan hanya dapat dilakukan apabila pokok perkara belum diperiksa dalam sidang Pengadilan Negeri. Permohonan Pra-peradilan gugur apabila pokok perkara sudah mulai diperiksa sedangkan pemeriksaan permohonan Pra-peradilan belum selesai (sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 82 ayat (1) UU No.8 Tahun 1981).

Lembaga Pra-peradilan lahir dari inspirasi yang bersumber dari adanya hak *Habeas Corpus* dalam sistem peradilan Anglo Saxon, yang memberikan jaminan fundamental terhadap Hak Asasi Manusia khususnya hak kemerdekaan. *Habeas Corpus Act* memberikan hak pada seseorang untuk melalui suatu Surat Perintah Pengadilan menuntut (menantang) pejabat yang melakukan penahanan atas dirinya (Polisi atau Jaksa) untuk membuktikan bahwa penahanan tersebut adalah tidak melanggar hukum (*illegal*) atau tegasnya benar-benar sah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku⁵⁶. Hal ini untuk menjamin bahwa perampasan atau pembatasan kemerdekaan terhadap seorang tersangka atau terdakwa itu benar-benar telah memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dan tidak melanggar Hak Asasi Manusia. Surat perintah *habeas corpus* ini dikeluarkan oleh Pengadilan pada pihak yang sedang menahan (Polisi atau Jaksa) melalui prosedur yang sederhana, langsung dan terbuka sehingga dapat dipergunakan oleh siapa pun. Bunyi surat perintah *habeas corpus* (*the writ of habeas corpus*) adalah sebagai berikut: "Si tahanan berada dalam penguasaan

⁵⁵ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2004, hal. 183.

⁵⁶ Opoit. Adnan Buyung Nasution, hal. 1.

Saudara. Saudara wajib membawa orang itu di depan Pengadilan serta wajib menunjukkan alasan yang menyebabkan penahanannya”.⁵⁷

Prinsip dasar *habeas corpus* ini memberikan inspirasi untuk menciptakan suatu forum yang memberikan hak dan kesempatan kepada seseorang yang sedang menderita karena dirampas atau dibatasi kemerdekaannya untuk mengadukan nasibnya sekaligus menguji kebenaran dan ketepatan dari tindakan kekuasaan berupa penggunaan upaya paksa (*dwang middelen*) baik penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan maupun pembukaan surat-surat yang dilakukan oleh pihak Kepolisian ataupun Kejaksaan atau pula kekuasaan lainnya. Hal ini dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi saat itu dimana sering terjadi perkosaan atas hak asasi tersangka atau terdakwa oleh Penyidik dan Penuntut Umum, karena tidak adanya suatu lembaga atau mekanisme yang dapat menilai dan menguji apakah tindakan upaya paksa yang dilakukan itu telah sesuai dengan ketentuan hukum atau tidak. Seorang tersangka atau terdakwa yang ditangkap atau ditahan, seolah-olah berada di dalam suatu “ruangan gelap” dan tidak berdaya sama sekali (*helpless*).⁵⁸

Padahal sistem peradilan kita pun menganut asas praduga tidak bersalah, yang artinya setiap orang yang disangka atau diduga keras telah melakukan tindak pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya oleh suatu Putusan Pengadilan melalui sidang peradilan yang terbuka, bebas dan tidak memihak. Maka orang tersebut haruslah dijunjung dan dilindungi hak asasinya. Namun pada kenyataannya dalam mencari pembuktian terhadap orang yang baru disangka atau diduga melakukan tindak pidana, pihak Penyidik atau Penuntut Umum seringkali langsung saja menggunakan upaya paksa tanpa dipenuhinya syarat-syarat formil dan terutama syarat-syarat materiil dalam hal menangkap maupun menahan seseorang.⁵⁹

Pengawasan dan penilaian terhadap upaya paksa yang digunakan inilah yang tidak kita miliki dalam tingkatan pemeriksaan pendahuluan di masa

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

berlakunya HIR. Memang pada masa itu ada semacam pengawasan oleh Hakim, yakni dalam hal perpanjangan waktu penahanan sementara yang harus dimintakan persetujuan Hakim (pasal 83 C ayat 4 HIR). Namun, dalam praktek kontrol Hakim ini kurang dirasakan manfaatnya, karena tidak efektif mengingat urusan perpanjangan penahanan oleh Hakim itu bersifat tertutup dan semata-mata dianggap hanya urusan birokrasi belaka.⁶⁰

Dalam proses tersebut, semua surat permohonan perpanjangan penahanan secara serta merta tanpa diperiksa lagi langsung saja ditandatangani oleh Hakim ataupun petugas yang ditunjuk oleh Hakim. Akibatnya, banyak penahanan yang berlarut-larut sampai bertahun-tahun dan korban yang bersangkutan tidak memiliki hak dan upaya hukum apa pun yang tersedia baginya untuk melawan kesewenang-wenangan yang menimpa dirinya. Dia hanya pasrah pada nasib, dan menunggu belas kasihan dari Hakim untuk membebaskannya kelak di muka pemeriksaan persidangan Pengadilan.⁶¹

Sidang Pra-peradilan yang diadakan atas permintaan tersangka atau terdakwa ataupun keluarganya atau atas kuasanya merupakan suatu forum yang terbuka, yang dipimpin seorang Hakim atau lebih untuk memanggil pihak Penyidik atau Penuntut Umum yang telah melakukan upaya paksa agar mempertanggungjawabkan tindakannya di muka forum yang bersangkutan, apakah benar-benar beralasan dan berlandaskan hukum. Dengan sistem pengujian melalui sidang terbuka ini, maka tersangka atau terdakwa seperti halnya dalam *Habeas Corpus Act*, dijamin hak asasinya berupa hak dan upaya hukum untuk melawan perampasan atau pembatasan kemerdekaan yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh Penyidik ataupun Penuntut Umum. Sebab dalam forum itu pihak Penyidik atau Penuntut Umum wajib membuktikan bahwa tindakannya sah dan tidak melanggar hukum.⁶²

Untuk keperluan tersebut, tentu saja pihak Penyidik ataupun Penuntut Umum harus membuktikan bahwa dia memiliki semua syarat-syarat hukum yang

⁶⁰ Op. Cit. Oemar Seno Adjie, *Hukum, Hukim Pidana*. Hal.102.

⁶¹ Ibid.

⁶² Op. Cit. Lobby Loqman, *Pra-peradilan Di Indonesia*, Hal. 30.

diperlukan, baik berupa syarat-syarat formil maupun materiil, seperti misalnya surat perintah penangkapan atau penahanan, adanya dugaan keras telah melakukan tindak pidana yang didukung oleh bukti permulaan yang cukup, ataupun dalam hal penahanan adanya alasan yang nyata dan konkrit bahwa si pelaku akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti atau mengulangi kejahatannya.

Selain itu, melalui forum Pra-peradilan ini juga dipenuhi syarat: keterbukaan (*transparency*) dan akuntabilitas publik (*public accountability*) yang merupakan syarat-syarat tegaknya sistem peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas publik ini maka dapat dicegah timbulnya praktek-praktek birokrasi yang tertutup dan sewenang-wenang dalam menahan orang ataupun memperpanjang penahanan seperti terjadi pada masa HIR sebagaimana diuraikan di atas. Juga dapat dicegah terjadinya praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam proses membebaskan tahanan. Melalui forum terbuka ini masyarakat juga dapat ikut mengontrol jalannya proses pemeriksaan dan pengujian kebenaran dan ketepatan tindakan Penyidik maupun Penuntut Umum dalam menahan atau membebaskan seseorang, mengontrol alasan-alasan dan dasar hukum Hakim Pra-peradilan yang memerdekakannya.⁶³

Meskipun demikian, harus diakui bahwa Pra-peradilan memiliki berbagai kelemahan dan kekurangan, karena: *Pertama*, tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga Pra-peradilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat tidak dijelaskan dalam KUHP, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran. Di sini lembaga Pra-peradilan kurang memperhatikan kepentingan perlindungan hak asasi tersangka atau terdakwa dalam hal penyitaan dan penggeledahan, padahal penggeledahan yang sewenang-wenang merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat tinggal orang (*privacy*), dan

⁶³ Op. Cit. Adnan Buyung Nasution, Hal. 9.

penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik seseorang.⁶⁴

Kedua, Pra-peradilan tidak berwenang untuk menguji dan menilai sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan, tanpa adanya permintaan dari tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka. Sehingga apabila permintaan tersebut tidak ada, walaupun tindakan penangkapan atau penahanan nyata-nyata menyimpang dari ketentuan yang berlaku, maka sidang Pra-peradilan tidak dapat diadakan. *Ketiga*, sebagaimana ternyata dalam praktek selama ini dalam pemeriksaan Pra-peradilan, Hakim lebih banyak memperhatikan perihal dipenuhi tidaknya syarat-syarat formil semata-mata dari suatu penangkapan atau penahanan, seperti misalnya ada atau tidak adanya Surat Perintah Penangkapan (Pasal 18 KUHAP), atau ada tidaknya Surat Perintah Penahanan (Pasal 21 ayat (2) KUHAP), dan sama sekali tidak menguji dan menilai syarat materilnya. Padahal syarat materil inilah yang menentukan apakah seseorang dapat dikenakan upaya paksa berupa penangkapan atau penahanan oleh Penyidik atau Penuntut Umum. Tegasnya, Hakim pada Pra-peradilan seolah-olah tidak peduli apakah tindakan Penyidik atau Penuntut Umum yang melakukan penangkapan benar-benar telah memenuhi syarat-syarat materil, yaitu adanya "dugaan keras" telah melakukan tindak pidana berdasarkan "bukti permulaan yang cukup". Ada tidaknya bukti permulaan yang cukup ini dalam praktek tidak pernah dipermasalahkan oleh Hakim, karena umumnya Hakim Pra-peradilan menganggap bahwa hal itu bukan menjadi tugas dan wewenangnya, melainkan sudah memasuki materi pemeriksaan perkara yang menjadi wewenang Hakim dalam sidang Pengadilan Negeri.⁶⁵

Demikian juga dalam hal penahanan, Hakim tidak menilai apakah tersangka atau terdakwa yang "diduga keras" melakukan tindak pidana berdasarkan "bukti permulaan yang cukup" benar-benar ada alasan yang konkrit dan nyata yang menimbulkan kekhawatiran bahwa yang bersangkutan "akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti ataupun mengulangi perbuatannya". Para Hakim umumnya menerima saja bahwa hal adanya kekhawatiran tersebut

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

semata-mata merupakan urusan penilaian subyektif dari pihak Penyidik atau Penuntut Umum, atau dengan lain perkataan menyerahkan semata-mata kepada hak diskresi dari pihak Penyidik dan Penuntut Umum. Akibatnya, sampai saat ini masih banyak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenangwenangan dalam hal penangkapan dan penahanan terhadap seseorang tersangka ataupun terdakwa oleh pihak Penyidik ataupun Penuntut Umum, yang tidak dapat diuji karena tidak ada forum yang berwenang memeriksanya. Padahal dalam sistem *habeas corpus act* dari negara-negara Anglo Saxon, hal ini justru menjadi tonggak ujian sah tidaknya penahanan terhadap seseorang ataupun boleh tidaknya seseorang ditahan.⁶⁶

Secara prinsip terdapat beberapa kelemahan yang ada pada lembaga Pra-peradilan tersebut, apabila diperhatikan bahwa tugas dan wewenang dari Pra-peradilan sangatlah terbatas. Untuk lebih lanjut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Pra-peradilan hanyalah menguji dan menilai tentang kebenaran atau ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan Penyidik atau Penuntut Umum dalam hal yang menyangkut penangkapan dan penahanan, Penghentian Penyidikan dan Penuntutan, serta hal ganti kerugian dan rehabilitasi.

Kelemahan pada lembaga Pra-peradilan dapat dilihat pada kenyataan bahwa tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga Pra-peradilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat sebagaimana diuraikan di atas, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran. Dalam hal ini Pra-peradilan kurang memperhatikan kepentingan perlindungan hak asasi tersangka atau terdakwa dalam hal penyitaan dan penggeledahan. Kelemahan selanjutnya yang dapat dilihat pada sistem Pra-peradilan ini adalah tidak tersedianya kewenangan untuk menguji dan menilai sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan tanpa adanya permintaan dari tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.

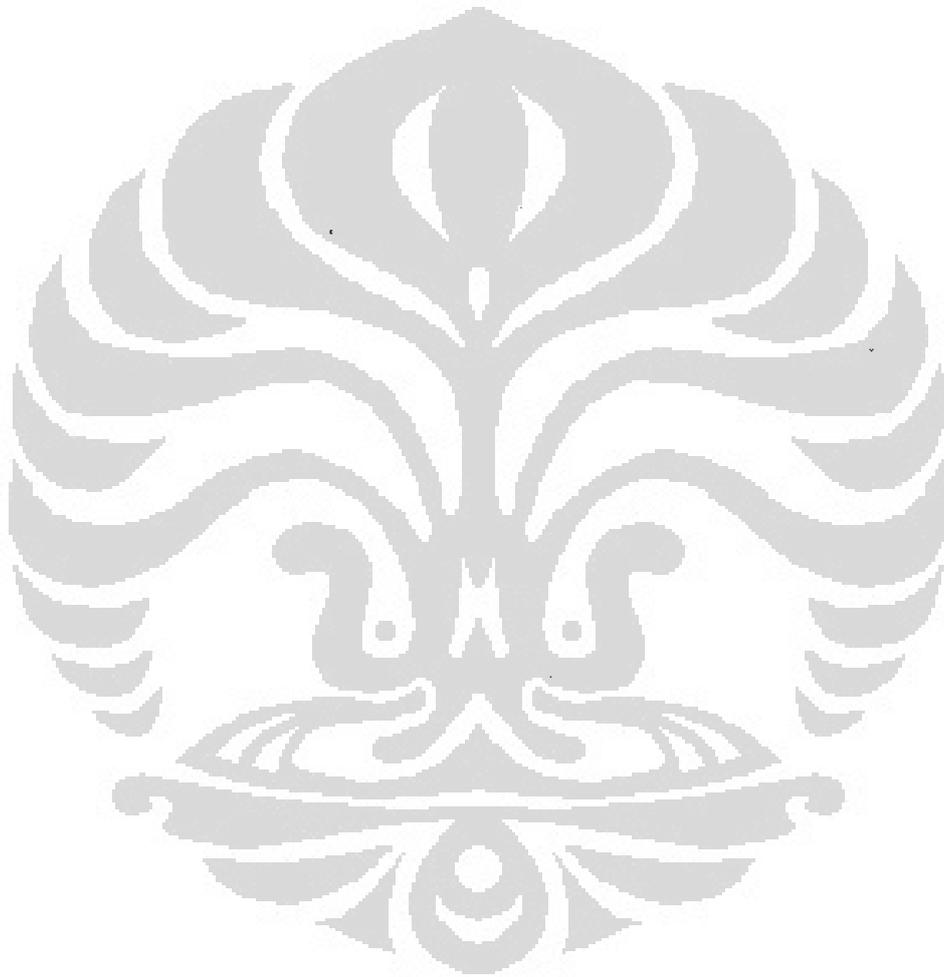
⁶⁶ Ibid.

Peranan Hakim dalam sistem Pra-peradilan terkait pada pemeriksaan dalam sidang Pra-peradilan, Hakim lebih banyak memperhatikan perihal terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat formil semata-mata dan sama sekali tidak menguji dan menilai syarat materil. Semestinya syarat materil inilah yang justru dijadikan sebagai penentu apakah seseorang dapat dikenakan upaya paksa dalam hal penangkapan atau penahanan oleh Penyidik atau Penuntut Umum. Dapat dikatakan bahwa Hakim pada Pra-peradilan seakan-akan tidak peduli apakah tindakan Penyidik atau Penuntut Umum yang melakukan penangkapan benar-benar telah memenuhi syarat-syarat materil atau tidak. Dalam sistem *Pre-Trial* yang menerapkan *Habeas Corpus* oleh negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon, hal semacam itu justru menjadi titik awal dalam pengujian tentang sah atau tidaknya penahanan terhadap seseorang atau pun boleh tidaknya seseorang ditahan. Di Negara Amerika Serikat yang menganut sistem Anglo Saxon, peranan Hakim tidak hanya terbatas pada pengawasan terhadap tindakan penangkapan dan penahanan yang sudah terjadi saja, melainkan juga pada waktu sebelumnya, yaitu sebelum diadakan penahanan, bahkan sebelum dikeluarkannya Surat Dakwaan. Hakim berwenang memeriksa dan menilai apakah ada alasan dan dasar hukum yang kuat tentang terjadinya peristiwa pidana dan bukti-bukti permulaan yang cukup untuk mendakwa bahwa memang tersangkalah pelakunya, walaupun pemeriksaan tentang bersalah tidaknya berdasarkan bukti-bukti yang ada baru akan dilangsungkan kemudian di dalam sidang pemeriksaan perkara.⁶⁷

Dukungan dan tanggapan positif yang menyetujui akan adanya lembaga Hakim Komisaris mempunyai pendapat bahwa dalam tahap pemeriksaan pendahuluan tidak cukup apabila dilakukan pengawasan secara vertikal saja, yaitu pengawasan secara struktural, dari atasan kepada bawahannya, yang dilakukan oleh Kepolisian maupun Kejaksaan sendiri dimana pengawasan tersebut diatur di dalam HIR serta Undang-Undang Pokok Kejaksaan, tetapi juga perlu dilakukan pengawasan secara horizontal, yaitu pengawasan oleh lembaga Hakim Komisaris itu sendiri. Timbulnya pendapat yang menyatakan bahwa dibutuhkan tidak hanya pengawasan secara vertikal saja dalam tahap penyelidikan, penyidikan, penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, serta penuntutan, tetapi juga

⁶⁷ Ibid. Hal. 10

dibutuhkan pengawasan secara Horizontal oleh lembaga yang juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan upaya paksa ini dikarenakan banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran dalam pelaksanaan upaya paksa⁶⁸, dan lembaga Hakim Komisaris diharapkan dapat melaksanakan fungsi pengawasan sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam tahap penyelidikan hingga tahap penuntutan, khususnya terhadap pelaksanaan upaya paksa tersebut.



⁶⁸ Dikutip dari Artikel Penelitian : Pengawasan Horizontal terhadap Upaya Paksa Dalam Proses Peradilan Pidana, Jakarta: MaPPI FHUI, hal.15.

BAB III

KONSEPSI PERATURAN TENTANG HAKIM KOMISARIS TERHADAP PENGHENTIAN PENYIDIKAN TINDAK PIDANA DAN PENGHENTIAN PENUNTUTAN TINDAK PIDANA DALAM UPAYA PEMBAHARUAN SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA

3.1. Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Dan Penghentian Penuntutan Tindak Pidana Menurut RUU KUHAP

RUU KUHAP menyatakan penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan secara eksplisit yang dituangkan dalam pasal-pasal pada tiap bab yang mengatur tentang penyidikan dan penuntutan, pada bab ini akan dibahas tentang penelitian mengenai konsepsi RUU KUHAP terhadap Hakim Komisari terhadap penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan. Sebelum penulis akan membahas terlebih dahulu penghentian penyidikan dan penghentian penuntutan dimulai dari pengertian dan mekanisme yang diatur menurut RUU KUHAP.

3.1.1. Penghentian Penyidikan Tindak Pidana

Secara gramatikal, yang dimaksud dengan penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik yang diatur oleh undang-undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti pelaku tindak pidana. Asal kata penyidikan adalah sidik yang berarti periksa, menyidik, menyelidik atau mengamati-amati.⁸¹

Sebelum penyidikan dimulai dengan konsekuensi penggunaan upaya paksa, terlebih dahulu ditentukan secara cermat berdasarkan segala data dan fakta yang diperoleh dari hasil penyelidikan bahwa suatu peristiwa yang semula diduga sebagai suatu tindak pidana adalah benar-benar merupakan suatu tindak pidana yang telah ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan pidana.

Adapun istilah atau pengertian secara yuridis mengenai penyidikan adalah serangkaian tindakan Penyidik untuk mencari kebenaran materiil dengan cara

⁸¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, cetakan kedua, 1989, hal. 837

mengumpulkan bukti-bukti yang dengan bukti tersebut menjadikan terang tindak pidana yang terjadi dan menentukan tersangkanya (Pasal 1 angka 1 RUU KUHP).

Jelaslah bahwa tujuan penyidikan adalah untuk menentukan tersangka dari sebuah peristiwa tindak pidana yang telah terjadi dengan telah menemukan suatu kebenaran materiil atas bukti-bukti yang telah diperoleh. Lalu bagaimana jika Penyidik melakukan tindakan dalam rangka menentukan tersangka atas perkara tindak pidana ternyata Penyidik tidak dapat menemukan kebenaran materiil karena tidak ada bukti-bukti yang cukup. Kebenaran materiil adalah kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara pidana dengan menerapkan ketentuan hukum secara jujur dan tepat, dengan tujuan untuk mencari siapakah pelaku yang dapat didakwakan atas suatu pelanggaran hukum, dan selanjutnya dilakukan pemeriksaan dan diberikan Putusan Pengadilan kepada orang yang benar-benar melakukan perbuatan pidana tersebut, atau dengan kata lain orang yang didakwa itulah yang memang dapat dipersalahkan.⁶²

Tujuan dari penyidikan adalah untuk mencari dan mengumpulkan alat bukti dari suatu perkara pidana yang telah terjadi demi terciptanya keadilan dan kepastian hukum. Dengan kata lain, penyidikan bukanlah tindakan yang dilakukan untuk mencari kesalahan dari seseorang yang disangkakan telah melakukan tindak pidana. Oleh karena itu, tindakan penyidikan harus dilakukan secara efisien dan efektif, tidak berlarut-larut sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi seseorang yang disangka atau sang tersangka. Untuk keperluan itulah, undang-undang memberi kewenangan kepada Penyidik untuk dapat melakukan penghentian terhadap penyidikan, walaupun belum selesai. Penyidik dapat menyatakan Penghentian Penyidikan terhadap suatu tindak pidana yang sedang ditanganinya. Akan tetapi kewenangan ini tidak dibenarkan dipergunakan secara sewenang-wenang. Penyidik hanya dapat menyatakan menghentikan penyidikan apabila memenuhi syarat-syarat yang ditentukan secara limitatif dalam Hukum Acara Pidana.

⁶² Op. Cit, Waluyadi, hal.15.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Penyidik diberi kewenangan oleh RUU KUHAP untuk dapat melakukan tindakan Penghentian Penyidikan terhadap proses penyidikan yang sedang berjalan. Kewenangan Penyidik dalam melakukan Penghentian Penyidikan ini diatur dalam Pasal 14 RUU KUHAP yang menyatakan :

“Dalam hal Penyidik menemukan bahwa perkara yang ditangani tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa yang disidik ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, Penyidik dengan persetujuan Penuntut Umum menghentikan penyidikan dengan memberitahukan penghentian penyidikan tersebut dalam waktu paling lama 2 (dua) hari terhitung sejak tanggal penghentian penyidikan kepada Penuntut Umum, tersangka, pelapor, korban, atau keluarganya.”

RUU KUHAP telah menyatakan secara limitatif alasan-alasan yang dapat dipergunakan oleh Penyidik sebagai dasar untuk menghentikan penyidikan. Pengaturan alasan secara limitatif ini sangat penting, karena dapat menghindari kecenderungan negatif dari Penyidik dalam menjalankan kewenangannya untuk melakukan penghentian penyidikan tersebut. Pembatasan alasan ini juga berguna sebagai rujukan bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan dan yang merasa keberatan oleh karena adanya suatu penyidikan yang dihentikan oleh Penyidik.

Beberapa alasan yang dapat dipergunakan oleh Penyidik untuk melakukan Penghentian Penyidikan merujuk pada Pasal 14 RUU KUHAP, yaitu sebagai berikut :

1) Tidak terdapat cukup bukti.

Apabila Penyidik dalam melakukan penyidikannya ternyata tidak mendapatkan bukti yang cukup untuk digunakan sebagai dasar untuk melakukan penuntutan terhadap tersangka di sidang Pengadilan, maka Penyidik dapat menghentikan penyidikannya. Pedoman yang dapat dipakai oleh Penyidik untuk menilai apakah bukti yang diperoleh dari Penyidikan telah cukup atau belum untuk dijadikan dasar penuntutan adalah didasarkan

pada pemahaman atas apa yang telah ditentukan oleh Pasal 177 ayat (1) RUU KUHAP, yang berisi penegasan dan penjelasan tentang alat-alat bukti yang sah untuk diajukan dalam persidangan Pengadilan. Alat bukti yang sah untuk dapat diajukan di muka sidang Pengadilan adalah meliputi : barang bukti, surat-surat, bukti elektronik, keterangan seorang ahli, keterangan seorang saksi, keterangan terdakwa, dan Pengamatan Hakim. Alat-alat bukti tersebut harus diperoleh secara tidak melawan hukum (Pasal 177 ayat (2) RUU KUHAP).

Penyidik harus berpijak atas ketentuan tersebut di atas untuk menentukan apakah bukti yang diperolehnya telah benar-benar cukup untuk membuktikan bahwa seseorang yang disangkakan bersalah di muka persidangan. Jika alat bukti tersebut ternyata tidak cukup untuk membuktikan kesalahan seseorang yang disangkakan, maka Penyidik melakukan Penghentian Penyidikan. Namun demikian, walaupun sudah dihentikan penyidikannya, apabila di kemudian hari telah diperoleh bukti-bukti yang lainnya dan sekiranya hal itu menjadikan bukti telah cukup untuk mengajukan seseorang ke sidang Pengadilan, maka Penyidik dapat melakukan penyidikan kembali.⁸³

2) Peristiwa yang disangkakan bukan merupakan tindak pidana.

Apabila dari hasil penyidikan ternyata menunjukkan bahwa peristiwa yang sedang dilakukan penyidikan bukanlah merupakan tindak pidana, maka Penyidik berwenang untuk menghentikan penyidikannya terhadap peristiwa yang sedang ditanganinya tersebut. Untuk menentukan apakah suatu peristiwa merupakan suatu tindak pidana atau bukan memang tidaklah mudah. Terdapat berbagai kesulitan untuk membedakan suatu perbuatan tertentu adalah perbuatan yang dapat dipidana atau tidak. Seringkali ditemukan peristiwa-peristiwa yang erat hubungannya dengan lingkup hukum perdata, misalnya antara perjanjian hutang-piutang dengan penipuan atau penggelapan. Untuk menyelesaikan permasalahan dalam pembatasan mana peristiwa pidana dan peristiwa perdata, tentunya harus didasarkan dengan mengetahui terlebih

⁸³ Ibid. Hal. 91.

dahulu kriteria dari hukum pidana dan hukum perdata dengan segala maksud dan tujuan dari kedua cabang hukum tersebut. Dengan melihat kriteria kedua cabang hukum tersebut maka Penyidik dapat menentukan bagian peristiwa apa saja yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tindak pidana.⁸⁴

3) Penghentian Penyidikan Demi Hukum.

Penghentian Penyidikan demi hukum pada pokoknya sejalan dengan alasan-alasan tentang hapusnya hak menuntut dan hilangnya hak untuk menjalankan pidana yang diatur dalam Bab IV RUU KUHAP, yaitu di antaranya adalah :

- a) Telah ada putusan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap (*Nebis In Idem*);

Seseorang yang telah diputus oleh Pengadilan dan putusannya telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, tidak dapat dituntut kembali untuk perkara yang sama. Jadi, apabila Penyidik melakukan penyidikan perkara yang telah hilang hak untuk menuntutnya karena *ne bis in idem* tersebut, maka Penyidik harus menghentikan penyidikannya. Berlakunya *ne bis in idem* tergantung pada salah satu hal yang menyatakan bahwa terhadap seseorang tersebut telah dijatuhkan putusan yang tetap oleh Hakim untuk peristiwa pidana seperti putusan berupa penetapan sanksi atau pidana, putusan lepas dari segala tuntutan pidana dan putusan bebas.

Tujuan dari asas *ne bis in idem* ini adalah agar Pemerintah tidak berulang-ulang memeriksa suatu peristiwa pidana, karena hal ini dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pemerintahannya. Tujuan lainnya ialah untuk memberikan rasa tenang bagi seseorang yang dianggap sebagai tersangka, sehingga di dalam hatinya tidak terus-menerus tertanam perasaan terancam oleh bahaya penuntutan kembali untuk peristiwa pidana yang telah diputus oleh Pengadilan.⁸⁵

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid. Hal. 75.

b) Tersangka/terdakwa meninggal dunia;

Dengan meninggalnya tersangka, maka dengan sendirinya penyidikan terhadap tindak pidana yang dilakukannya harus dihentikan. Hal ini mengingat pada prinsip dasar KUHP, yaitu penuntutan sanksi pidana haruslah ditujukan kepada persona (pribadi perseorangan) yang dituduh.⁸⁶

Prinsip hukum tersebut adalah penegasan pertanggungjawaban dalam hukum pidana, dimana tanggung jawab seseorang dalam hukum pidana, hanya dikenakan kepada pelaku tindak pidana semata. Apabila orang yang disangka sebagai pelaku tindak pidana telah meninggal dunia, maka tuntutan atas peristiwa itu selesai, dalam arti tidak bisa dilanjutkan kepada ahli warisnya. Asas ini dikecualikan penerapannya terhadap tindak pidana khusus yaitu Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Ekonomi lainnya.⁸⁷

c) Kadaluwarsa.

Kadaluwarsa atau lampau waktu menyebabkan hilangnya hak untuk menuntut. Kadaluwarsa diatur dalam Pasal 149 RUU KUHP. Apabila Penyidik menemukan bahwa perkara yang sedang disidiknya ternyata telah kadaluwarsa, maka Penyidik tidak dapat lagi melakukan penyidikan terhadapnya. Alasan perkara yang telah kadaluwarsa untuk dilakukan penghentian penyidikan ialah apabila sudah lewat waktunya beberapa waktu, apalagi waktu yang lewat itu panjang, maka ingatan orang tentang peristiwa itu pastilah berkurang, bahkan tidak jarang hilang sama sekali, sehingga menurut Teori Ppembalasan maupun Teori Preventif Umum dan Khusus sudah tidak ada gunanya lagi untuk menuntut hukuman terhadapnya.⁸⁸

⁸⁶ Gerson W. Bawongan, *Penyidikan Perkara Pidana Dan Teknik Introgasi*, Jakarta: Pustaka Peramita, 1988, hal. 182.

⁸⁷ Ibid. Hal.183

⁸⁸ Ibid.

Kepada individu harus diberikan kepastian hukum dan jaminan atas keamanannya menurut hukum, terutama apabila individu tersebut telah terpaksa tinggal lama di luar negeri dan dengan demikian untuk sementara waktu telah kehilangan atau dikurangi kemerdekaannya. Dalam penyidikan perkara pidana biasanya sulit untuk mendapatkan bukti yang diperlukan apabila telah lewat waktu yang agak panjang. Oleh karena itu, hukum menetapkan, jika batas waktu untuk menuntut seseorang dalam suatu perkara tindak pidana telah lampau, tidaklah diperbolehkan lagi untuk melakukan penuntutan terhadapnya karena melakukan penyidikan terhadap perkara tersebut adalah kesia-siaan helaka.⁸⁹

Apabila terdapat alasan-alasan seperti apa yang dijelaskan di atas, maka Penyidik berwenang untuk melakukan Penghentian Penyidikan. Penghentian Penyidikan ini oleh Penyidik wajib diberitahukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Adapun pihak yang berkepentingan tersebut adalah pihak Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya, Penasehat Hukum dan korban tindak pidana (Pasal 14 RUU KUHAP).

3.1.2. Penghentian Penuntutan Tindak pidana

Penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk menentukan suatu perkara tindak pidana dapat dilakukan penuntutan atau tidak, membuat Surat Dakwaan, dan melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang Pengadilan (Pasal 1 angka 2 RUU KUHAP). Menurut Pasal 1 angka 3 RUU KUHAP, Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-Undang untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan Putusan Pengadilan atau Penetapan Hakim. Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang untuk bertindak sebagai Penuntut Umum dan Pelaksana Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang (Pasal 1 angka 4 RUU KUHAP).

⁸⁹ Ibid.

RUU KUHAP memberi tugas dan kewenangan pada Penuntut Umum, yang ditentukan dalam Pasal 42 ayat (1) yaitu : melakukan koordinasi dan memberikan konsultasi pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik, menyampaikan surat permohonan kepada Hakim Komisaris untuk melakukan penggeledahan, penyadapan, dan langkah-langkah yang lain, menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari Penyidik; memberi persetujuan atas penahanan yang melebihi 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam yang dilakukan oleh Penyidik, meminta penandatanganan Surat Perintah Penahanan kepada Hakim Komisaris, meminta penandatanganan Surat Perintah Penahanan kepada Hakim Pengadilan Negeri yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri, mengajukan permintaan penangguhan penahanan kepada Hakim Komisaris atau kepada Hakim Pengadilan Negeri, membuat Surat Dakwaan dan membacakannya kepada terdakwa, melimpahkan perkara dan melakukan penuntutan ke Pengadilan, menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan waktu dan tempat perkara disidangkan dan disertai surat panggilan kepada terdakwa dan kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan, melaksanakan Penetapan dan/atau Putusan Hakim Komisaris, Hakim Pengadilan Negeri, Hakim Pengadilan Tinggi, atau Hakim Mahkamah Agung, serta melakukan tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Disamping wewenang dan tugas Penuntut Umum yang telah ditentukan sebagaimana diuraikan di atas, Penuntut Umum juga dapat mengajukan suatu perkara kepada Hakim Komisaris untuk diputus tentang layak atau tidak layaknya perkara tersebut untuk dilakukan penuntutan ke Pengadilan (Pasal 44 ayat (1) RUU KUHAP). Dengan diajukannya penilaian kelayakan kepada Hakim Komisaris terhadap penuntutan, sebelum memberi putusan tentang layak atau tidak layak suatu perkara dilakukan penuntutan ke Pengadilan, Hakim Komisaris dapat memeriksa tersangka dan saksi serta mendengar konklusi Penuntut Umum (Pasal 44 ayat (2) RUU KUHAP). Putusan Hakim Komisaris tentang layak atau tidak layak suatu perkara dilakukan penuntutan ke Pengadilan adalah putusan pertama dan terakhir. (Pasal 44 ayat (3) RUU KUHAP).

Universitas Indonesia

Dalam hal Penghentian Penuntutan, maka perlu dicermati perbedaan antara Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum dengan Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum. Hal ini perlu dijelaskan dikarenakan RUU KUHAP mengatur kedua bentuk Penghentian Penuntutan tersebut. Perbedaan antara keduanya ialah:⁹⁰

a. Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum

Pertama, Penghentian Penuntutan yang dilakukan oleh Penuntut Umum alasannya bukan didasarkan kepada kepentingan umum, akan tetapi semata-mata didasarkan kepada alasan kepentingan hukum itu sendiri, yakni apa yang telah ditentukan dalam Pasal 145 RUU KUHP yang mengatur tentang gugurnya penuntutan. Kedua, pekar yang bersangkutan pada umumnya masih dapat diajukan kembali penuntutannya jika ternyata diketemukan alasan baru yang memungkinkan perkaranya dapat dilimpahkan ke sidang Pengadilan, misalnya diketemukan bukti baru sehingga dengan bukti baru tersebut sudah dapat diharapkan untuk menjadikan Hakim yakin dan kemudian menghukum terdakwa (Pasal 48 ayat (5) RUU KUHAP). Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum mengandung pengertian penuntutan yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 RUU KUHAP, yaitu yang menentukan bahwa Penuntut Umum dapat menentukan suatu perkara tindak pidana dapat dilakukan Penuntutan atau tidak, jika tidak dilakukan penuntutan maka Penuntut Umum menyatakan penuntutan perkara tersebut dihentikan, dan sebaliknya apabila tidak maka penuntutan perkara tersebut dilanjutkan ke sidang Pengadilan.

b. Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum

RUU KUHAP menyatakan Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum tersebut merupakan penerapan dari asas oportunitas dari seorang Jaksa, yang salah satu bentuknya adalah melakukan penyampingan perkara (deponering perkara). Pada penyampingan atau deponering perkara, perkara yang bersangkutan memang mempunyai cukup alasan

⁹⁰ Op.Cit. Andi Hamzah, Pokok-pokok Pemikiran, Hal.3.

dan bukti untuk diajukan dan diperiksa di muka sidang Pengadilan. Dengan lain perkataan bahwa dari fakta dan bukti yang telah diperoleh, kemungkinan besar terdakwa dapat dijatuhi hukuman. Akan tetapi perkara yang cukup fakta dan bukti ini sengaja dikesampingkan dan tidak dilimpahkan ke sidang Pengadilan oleh Penuntut Umum atas alasan “demi kepentingan umum” . RUU KUHAP mengatur Penghentian Penuntutan dalam Pasal 42 ayat (2) yang menyatakan bahwa Penuntut Umum juga berwenang demi kepentingan umum dan/atau dengan alasan tertentu menghentikan penuntutan baik dengan syarat maupun tanpa syarat. Kewenangan Penuntut Umum dalam ketentuan ayat ini disebut juga dengan asas oportunitas, yaitu kewenangan untuk menuntut atau tidak menuntut suatu perkara (untuk dilakukan langkah penyelesaian perkara di luar Pengadilan). Penyelesaian di luar Pengadilan ini dipertanggungjawabkan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi setiap bulan (Penjelasan Pasal 42 ayat (2) RUU KUHAP).

3.2. Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Dan Penghentian Penuntutan Tindak Pidana

Dengan dilakukannya ratifikasi oleh pemerintah Indonesia terhadap *International Covenant on Civil and Political Rights* yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), maka konsepsi mengenai pengaturan Hukum Acara Pidana di Indonesia diharapkan mengalami perubahan yang mendasar demi tuntutan aspirasi rakyat yang berkembang sesuai dengan perkembangan hukum dan perubahan peta politik yang dibarengi dengan perkembangan ekonomi, transportasi, dan teknologi yang global. Perubahan tersebut harus dimaknai dengan suatu keinginan yang lebih maju, terutama demi menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat seiring dengan tuntutanannya. Untuk itu, dilakukanlah perubahan substansi pada KUHAP dengan dibentuknya lembaga baru, yakni lembaga Hakim Komisaris. Lembaga ini pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara Penyidik dan Penuntut

Umum di satu pihak dan Hakim di lain pihak. Wewenang Hakim Komisaris lebih luas dan lebih lengkap daripada Pra-penuntutan (lembaga Pra-peradilan).⁹¹

Terkait dengan kewenangan Hakim Komisaris yang luas tersebut, kewenangan yang terkait dengan Penyidikan dan Penuntutan adalah bahwa Hakim Komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya Penyidikan dan Penuntutan (Pasal 1 angka 6 RUU KUHAP), dan wewenang terhadap Penghentian Penyidikan atau Penghentian Penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas (Pasal 111 ayat (1) butir (h) RUU KUHAP). Kedua kewenangan tersebut merupakan bagian dari kewenangan Hakim Komisaris lainnya yang diberikan oleh RUU KUHAP terkait peranannya sebagai lembaga pengawasan terhadap upaya paksa dari penegak hukum.⁹²

3.2.1. Mekanisme kewenangan Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penyidikan Tindak Pidana

Pengertian penyidikan dapat disamakan dengan pengertian "*investigation*" dalam bahasa Inggris atau "*osporing*" dalam bahasa Belanda. Menyidik (*osporing*) berarti pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu ditunjuk oleh undang-undang segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar kabar yang beralasan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum⁹³. RUU KUHAP memberikan definisi penyidikan sebagai berikut (Pasal 1 angka 1):

"serangkaian tindakan Penyidik untuk mencari kebenaran materiil dengan cara mengumpulkan bukti-bukti yang dengan bukti tersebut menjadikan terang tindak pidana yang terjadi dan menentukan tersangkanya".

Berdasarkan RUU KUHAP tersebut, yang menjadi tujuan dalam penyidikan adalah kebenaran yang bersifat materiil dengan cara-cara berupa

⁹¹ Penjelasan (Rancangan) Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) bagian Umum, draft 2008.

⁹² Wawancara dengan Indriyanto Seno Adjie: Beliau menyatakan bahwa lembaga Hakim Komisaris merupakan "*mid of primary court*" yang lebih melakukan efektifitas terhadap lembaga pengawasan terhadap upaya paksa dari para penegak hukum dan ditempatkan sebagai fungsionalisasi sekaligus re-evaluasi terhadap sub-sistem peradilan pidana yang dianggap tidak maksimal dalam pembangunan hukum nasional di Indonesia. Jakarta, Tanggal 3 Juni 2008.

⁹³ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, Jakarta : Ghalla Indonesia, Hal. 118.

pengumpulan bukti-bukti untuk menjadikan jelas perkara tindak pidana dan agar dapat menentukan siapa pelakunya. kebenaran materiil ialah kebenaran yang selengkap-lengkapnya dari suatu perkara pidana dengan menerapkan ketentuan Hukum Acara Pidana secara jujur dan tepat.⁹⁴

Penyidik, sesuai ketentuan Pasal 8 RUU KUHAP dalam melakukan penyidikan, berkoordinasi dengan Penuntut Umum. Koordinasi tersebut ditujukan agar Penuntut Umum sejak awal sudah mengikuti perkembangan proses penyidikan dan memberikan konsultasi untuk perkara penting, sehingga tercipta sistem peradilan pidana terpadu dan sekaligus berguna untuk efisiensi penyelesaian pemberkasan perkara dan tidak terjadi bolak-balik berkas perkara dari Penyidik ke Penuntut Umum dan sebaliknya. Selain itu, penuntutan dapat dilakukan secepatnya sesuai dengan Asas Hukum Acara Pidana dimana peradilan harus dilakukan dengan cepat, sederhana, biaya ringan, bebas, jujur, dan tidak memihak, dan harus diterapkan secara konsekuen pada seluruh tingkat peradilan (Penjelasan Bagian Umum RUU KUHAP). Penyidik memberitahukan kepada Penuntut Umum begitu ia memulai penyidikan dalam waktu paling lambat 2 (dua) hari terhitung sejak dimulainya penyidikan (Pasal 13 ayat (1) RUU KUHAP). Pemberitahuan ini merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan secara tertulis.

Kewenangan yang diberikan oleh RUU KUHAP kepada Penyidik antara lain ialah kewenangan untuk menghentikan penyidikan berdasarkan syarat-syarat yang bersifat limitatif. Atas dilakukannya Penghentian Penyidikan ini maka Penyidik wajib memberitahukan tindakannya itu kepada Penuntut Umum, tersangka, pelapor, korban, dan atau keluarganya (Pasal 14 RUU KUHAP). Pentingnya pemberitahuan ini berkaitan dengan hak Penuntut Umum untuk melaporkan kepada Hakim Komisaris apabila ada pihak yang merasa berkeberatan atas adanya Penghentian Penyidikan tersebut (Pasal 111 ayat (2) RUU KUHAP). Keberatan ini bisa terjadi, apabila Penuntut Umum atau pihak lainnya yang berkepentingan memiliki penilaian atau berpendapat lain, yaitu bahwa tindakan Penghentian Penyidikan tersebut tidak sah atau telah terjadi penyalahgunaan

⁹⁴ Ibid.

kewenangan oleh Penyidik. Sebagai contoh, Penyidik berpendapat bahwa perkara yang sedang dilakukan penyidikan tersebut bukanlah perkara tindak pidana, sedangkan Penuntut Umum menilai bahwa perkara tersebut adalah tindak pidana dengan melihat pada bukti-bukti dan saksi yang ada dan oleh karena itu cukup memadai untuk dilakukan penuntutan terhadap tersangkanya di muka persidangan. Bagi korban tindak pidana, apabila mengetahui tersangka tidak diproses menurut hukum, maka korban tindak pidana ini akan merasakan ketidakadilan dan ia merasa tertekan secara lahir maupun batin dengan tidak mendapatkan kepastian hukum atas apa yang telah dideritanya. Alasan inilah yang mendasari pemberian hak kepada pihak yang merasa keberatan atau dirugikan oleh adanya Penghentian Penyidikan, untuk dapat mengajukan permohonan kepada lembaga yang diberi kewenangan dalam sistem peradilan pidana, yaitu Hakim Komisaris.

Keberadaan Hakim Komisaris sebagai lembaga pengawasan dan penilaian secara horizontal⁹⁵ termasuk pula kewenangan untuk melakukan penilaian apakah Penghentian Penyidikan dapat dilakukan atau tidak didasarkan atas laporan yang diajukan kepadanya. Para pihak yang dapat melapor atau mengajukan laporan tersebut sesuai dengan Pasal 111 ayat (2) RUU KUHAP adalah pihak Penuntut Umum (sebagai perwakilan/pembela pihak korban) dan Penasehat Hukum Tersangka dan/atau tersangka itu sendiri.

Hakim Komisaris dengan kewenangannya untuk menilai jalannya Penyidikan dan Penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam Undang-Undang (Pasal 1 butir 6 RUU KUHAP), menerima laporan dari para pihak yang mengajukan laporan atas tindakan Penghentian Penyidikan dengan didasarkan keberatan atau terdapatnya dugaan bahwa telah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh Penyidik. Laporan tersebut ditujukan untuk ditindaklanjuti oleh Hakim Komisaris agar diberikan Putusan mengenai sah atau tidaknya Penghentian Penyidikan, apabila Penghentian Penyidikan tersebut tidak sah maka Hakim Komisaris melalui putusannya menetapkan Penyidik harus melanjutkan penyidikannya (Pasal 115 RUU KUHAP). Hakim Komisaris dalam membuat

⁹⁵ Loc. Cit. Wawancara: Indriyanto Seno Adjie.

keputusannya melalui sebuah sidang dengan memeriksa tersangka, terdakwa atau saksi, setelah mendengar konklusi Penuntut Umum (Penjelasan Pasal 111 ayat (2) RUU KUHAP). Hakim Komisaris harus mengambil putusan atas laporan terkait Penghentian Penyidikan tersebut paling lambat 2 (dua) hari terhitung sejak menerima permohonan dari para pihak yang mengajukannya (Pasal 114 ayat (1) RUU KUHAP)

Sidang Hakim Komisaris ini diselenggarakan untuk melakukan penelitian dan penilaian terhadap tindakan-tindakan dalam penyidikan yang telah berlangsung. Hal ini disesuaikan dengan peranan Hakim Komisaris yang cukup penting, yaitu kewenangannya yang dimulai dari memberikan perizinan kepada Penyidik untuk melakukan tindakan upaya paksa dalam tahap penyidikan seperti penahanan, interogasi, penggeledahan, penyitaan, perampasan dan tindakan upaya paksa lainnya yang dapat dilakukan oleh Penyidik terhadap tersangka/terdakwa dalam rangka mendapatkan keterangan (Pasal 111 RUU KUHAP), apakah telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan yang mengaturnya atau tidak. Penelitian yang dilakukan Hakim Komisaris ditujukan kepada catatan-catatan resmi dan sah yang terkait dalam tahapan penyidikan seperti salinan Surat Perintah Penangkapan, Surat Perintah Penahanan, Surat Perintah Penyitaan, atau catatan-catatan lainnya yang terkait dengan perkara yang sedang dilakukan penyidikan tersebut (Pasal 114 ayat (2) RUU KUHAP). Selain melakukan penelitian terhadap berkas catatan tersebut Hakim Komisaris juga dapat mendengar keterangan dari pihak tersangka atau Penasehat Hukumnya, pihak Penyidik dan Penuntut Umum secara langsung (Pasal 114 ayat (3) RUU KUHAP). dan apabila diperlukan, Hakim Komisaris dapat meminta keterangan di bawah sumpah dari saksi yang relevan dan juga dengan melihat alat bukti yang relevan dengan penyidikan tersebut (Pasal 114 ayat (4) RUU KUHAP). Dengan hasil penelitian dan penilaian tersebut Hakim Komisaris dapat membuat dasar hukum dan alasannya yang dituangkan dalam putusannya (Pasal 115 ayat (1) RUU KUHAP).

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka jelaslah bahwa Penghentian Penyidikan yang dilaporkan kepada Hakim Komisaris disertai dengan harapan

Universitas Indonesia

agar Hakim Komisaris dapat melakukan penilaian atas proses penyidikan yang sedang berlangsung. Satu hal yang penting adalah bahwa Penetapan atau Putusan yang dikeluarkan oleh Hakim Komisaris adalah Putusan yang tetap dan memiliki kekuatan hukum yang pasti dan tidak dapat diajukan upaya hukum banding ataupun kasasi (Pasal 124 RUU KUHAP).

Ketentuan tentang tidak dapatnya dilakukan upaya hukum terhadap Putusan ataupun Penetapan yang dikeluarkan oleh Hakim Komisaris sebagaimana disebutkan di atas dikarenakan kedudukan Hakim Komisaris adalah sebagai Hakim Tunggal yang terlepas dari Pengadilan Negeri dan bersifat permanen. Dengan berkedudukan di Rumah Tahanan (RUTAN) maka tidak ada tingkatan di atas Hakim Komisaris yang kekuasaan dan kewenangannya lebih tinggi dan lebih berkuasa sehingga tidak ada tempat untuk mengajukan upaya hukum atas putusannya.⁹⁶

Konsep Hakim Komisaris dalam hal Penghentian Penyidikan tersebut memberikan peranan yang lebih baik dibandingkan dengan konsep Pra-peradilan yang pada saat ini diberlakukan berdasarkan KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981) saat ini, dengan melihat beberapa kekurangan dan kelemahan Pra-peradilan yang tidak mempunyai wewenang dalam pengujian dan penilaian terhadap sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan tanpa adanya permintaan dari tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka. Apabila permintaan dimaksud tidak ada, walaupun tindakan penangkapan atau penahanan nyata-nyata telah menyimpang dari ketentuan yang berlaku, maka sidang Pra-peradilan tidak akan dapat diadakan, dan hal ini sangat berbeda dengan Konsep Hakim Komisaris yang berperan aktif tanpa menunggu adanya laporan atau permintaan semacam itu.

Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa Hakim pada Pra-peradilan seolah-olah tidak peduli apakah tindakan Penyidik atau Penuntut Umum yang melakukan penangkapan benar-benar telah memenuhi syarat-syarat materiil ataukah tidak, yaitu adanya "dugaan keras" telah melakukan tindak pidana

⁹⁶ Wawancara dengan Andi Hamzah, Topik: Peranan Hakim Komisaris Dalam Konsep Pembaharuan Hukum Acara Pidana, Jakarta, Tanggal 4 Juni 2009.

berdasarkan "bukti permulaan yang cukup". Ada atau tidak adanya bukti permulaan yang cukup ini dalam praktek tidak pernah dipermasalahkan oleh Hakim, karena umumnya Hakim Pra-peradilan menganggap bahwa hal itu bukan menjadi tugas dan wewenangnya, melainkan sudah memasuki materi pemeriksaan perkara yang menjadi wewenang Hakim dalam sidang Pengadilan Negeri.⁹⁷

Berbeda dengan Konsep Hakim Komisaris, atas Putusan yang dikeluarkan oleh sidang Pra-peradilan masih dapat dilakukan upaya hukum. Hal ini sejalan dengan praktek yang telah ada dimana atas Putusan Hakim pada Pra-peradilan tersebut dapat dilakukan upaya hukum dalam bentuk banding pada Pengadilan Tinggi untuk dimintakan Putusan Akhir.⁹⁸

Dengan beberapa kelemahan dan kekurangan yang ada pada lembaga Pra-peradilan, maka lembaga Hakim Komisaris ditujukan sebagai lembaga re-evaluasi dan rekonstruksi struktural dalam sistem peradilan pidana. Konsep Pra-peradilan ini menurut Indriyanto Seno Adjie merupakan implementasi *Rechter Commissaris* yang keliru berdasarkan pengalaman historis dan secara konseptual.⁹⁹

3.2.2. Mekanisme Kewenangan Hakim Komisaris Dalam Penghentian Penuntutan Tindak Pidana

RUU KUHAP mengatur mengenai Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum dan Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum. Pasal 1 angka (2) RUU KUHAP menyatakan bahwa penuntutan adalah tindakan Penuntut Umum untuk menentukan suatu perkara tindak pidana dapat dilakukan penuntutan atau tidak, membuat Surat Dakwaan, dan melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang dengan permintaan agar diperiksa dan diputus oleh Hakim di sidang Pengadilan.

Definisi yang diberikan RUU KUHAP tersebut telah memberikan penjelasan tentang kewenangan Penuntut Umum dalam hal tindakan penuntutan.

⁹⁷ Op.Cit. Adnan Buyung Nasution, hal. 9.

⁹⁸ Put. M.A. No.401 K/Pid/1983. Tanggal 10 April 1984.

⁹⁹ Op.Cit. Wawancara : Indriyanto.

Kewenangan tersebut di antaranya adalah menentukan suatu perkara tindak pidana untuk dapat dilakukan penuntutan ataukah tidak ke muka sidang Pengadilan. Hal ini berarti bahwa tindakan Penuntut Umum dalam menentukan sikapnya untuk melakukan penuntutan ke muka sidang Pengadilan atau tidak, berkaitan erat dengan terjadinya Penghentian Penuntutan yang diambil oleh Penuntut Umum.

Penuntut Umum melakukan Penghentian Penuntutan demi kepentingan hukum apabila perkara yang telah dilimpahkan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum ternyata tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan secara limitatif dalam Pasal 14 RUU KUHAP, yaitu tidak terdapat cukup alat bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan perkara tindak pidana dan perkara dihentikan karena alasan hukum. Terkait dengan Penghentian Penuntutan yang didasarkan atas tidak terdapatnya cukup bukti, Andi Hamzah berpendapat bahwa Penuntut Umum telah menilai jika perkara tersebut diajukan ke sidang Pengadilan maka dapat diduga bahwa terdakwa akan dibebaskan oleh Hakim karena kesalahannya yang didakwakan atas diri Terdakwa tersebut tidak terbukti. Untuk menghindari keputusan pembebasan yang demikian itu, dengan kebijaksanaan Penuntut Umum melakukan Penghentian Penuntutan. Begitu pula halnya apabila perkara yang dilimpahkan oleh Penyidik kepada Penuntut Umum yang dinilai oleh Penuntut Umum bahwa perkara tersebut bukanlah merupakan peristiwa tindak pidana, Penuntut Umum menghentikan penuntutan dengan dasar pertimbangan bahwa Hakim akan melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum jika tetap diajukan ke sidang Pengadilan.¹⁰⁰

Terkait dengan Penghentian Penuntutan demi hukum, menurut Andi Hamzah haruslah didasarkan pada ketentuan undang-undang yang disesuaikan dengan pengaturan yang mengatur tentang hal "demi hukum" tersebut, dan beliau berpendapat bahwa peraturan undang-undang yang dapat disesuaikan dengan ketentuan dalam RUU KUHAP tersebut tidak lain adalah RUU KUHP¹⁰¹. Penghentian Penuntutan demi hukum haruslah didasarkan pada gugurnya

¹⁰⁰ Op.Cit. Wawancara : Andi Hamzah.

¹⁰¹ Ibd.

kewenangan penuntutan sebagaimana diatur dalam Pasal 145 RUU KUHP yang menyatakan bahwa kewenangan penuntutan gugur jika :

- a. Telah ada putusan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
- b. Terdakwa meninggal dunia;
- c. Kadaluwarsa;
- d. Penyelesaian dilaksanakan di luar proses Pengadilan;
- e. Maksimum pidana denda telah dibayar dengan sukarela bagi tindak pidana yang diancam dengan pidana denda;
- f. Presiden memberi amnesti atau abolisi;
- g. Penuntutan dihentikan karena penuntutannya diserahkan kepada negara lain berdasarkan perjanjian;
- h. Tindak pidana aduan yang tidak ada pengaduannya, atau pengaduannya telah ditarik kembali; atau
- i. Penggunaan asas oportunitas oleh Jaksa Agung.

Berdasarkan syarat-syarat Penghentian Penuntutan yang telah dijelaskan di atas, maka Penghentian Penuntutan tersebut merupakan Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum.

Selain Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum, RUU KUHP juga memberikan wewenang kepada Penuntut Umum untuk melakukan Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum (Pasal 42 ayat (2) RUU KUHP). Kewenangan Penuntut Umum dalam Pasal 42 ayat (2) RUU KUHP tersebut disebut juga dengan asas oportunitas, yaitu kewenangan untuk menuntut atau tidak menuntut perkara dan untuk melakukan penyelesaian perkara di luar Pengadilan yang oleh Penuntut Umum dipertanggungjawabkan kepada kepala Kejaksaan Tinggi setiap bulan (Penjelasan Pasal 42 ayat (2) RUU KUHP).

Menurut pendapat Andi Hamzah, menyangkut kebijakan dalam penuntutan (*Policy of Prosecution*) oleh Penuntut Umum untuk menentukan suatu perkara dapat dituntut atau tidak, apabila Penuntut Umum menentukan suatu perkara tidak perlu dituntut sedangkan bukti-bukti telah cukup, maka Penuntut

Universitas Indonesia

Umum menerapkan asas oportunitas. Penerapan asas oportunitas ini bisa dilakukan dengan dilekatkan suatu syarat tertentu dan dapat pula dilakukan tanpa syarat. Sebagai contoh Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum yang dapat dilekatkan suatu syarat adalah bahwa terdakwa tidak dituntut tetapi dengan syarat harus membayar sejumlah uang sebagai ganti kerugian. Secara umum di negara-negara lain juga dikenal penerapan asas oportunitas dengan syarat, yang di Indonesia juga dilakukan dengan nama *schikking*. Ini berarti bahwa penuntutan mempunyai arti yang luas, yaitu mengandung arti bisa diselesaikan di Pengadilan dan bisa juga diselesaikan di luar Pengadilan. Pengaturan tentang Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Umum ini dimaksudkan agar asas oportunitas dapat digunakan oleh semua Jaksa, mulai dari Jaksa Penuntut Umum yang berada di tingkat Pengadilan Negeri.¹⁰²

Dengan perluasan pengaturan Penghentian Penuntutan dalam RUU KUHAP, yakni Penghentian Penuntutan Demi Kepentingan Hukum maupun Demi Kepentingan Umum, maka diperlukan sistem pengawasan yang lebih baik untuk dapat melakukan pengawasan terhadap Penghentian Penuntutan tersebut. Sejalan dengan ini, dibentuknya lembaga Hakim Komisaris sebagai lembaga yang melakukan tindakan pengawasan terhadap penggunaan kewenangan Penuntut Umum dalam melakukan tindakan Penghentian Penuntutan tersebut adalah sangat efektif mengingat pengawasan yang dilakukan oleh Hakim Komisaris tersebut dilakukan secara aktif, tanpa menunggu adanya pemberitahuan atau laporan kepada Hakim Komisaris terlebih dahulu. Hakim Komisaris mengawasi tindakan Penghentian Penuntutan yang dilakukan oleh Penuntut Umum berdasarkan Pasal 111 ayat (1) RUU KUHAP.

Penuntut Umum juga dapat mengajukan suatu perkara kepada Hakim Komisaris untuk dinilai dan diputuskan tentang layak atau tidaknya untuk dilakukan penuntutan ke muka sidang Pengadilan (Pasal 44 ayat (1) RUU KUHAP). Sebelum memberi Putusan tentang layak atau tidak layaknya suatu perkara untuk dilakukan Penuntutan ke Pengadilan, Hakim Komisaris memeriksa tersangka dan saksi-saksi yang terkait untuk mendapatkan keterangan serta

¹⁰² Op.Cit, Andi Hamzah, *Pokok-Pokok Pikiran Rancangan Undang-Undang* hal.2

mendengar Konklusi Penuntut Umum (Pasal 44 ayat (2) RUU KUHP). Pemeriksaan yang dilakukan oleh Hakim Komisaris tentunya didasarkan atas penilaian terhadap kepentingan hukum yang ada, dengan melihat pada obyektivitas perkara, misalnya : apakah telah ada cukup bukti untuk menjadikan dasar penuntutan terhadap tersangka agar dapat didakwa, apakah perkara tersebut adalah perkara tindak pidana, dan adanya penghentian atas dasar alasan hukum, baik dengan syarat maupun tanpa syarat (Pasal 42 ayat (2) RUU KUHP).

Adapun syarat-syarat tersebut adalah :

- a. tindak pidana yang dilakukan bersifat ringan;
- b. tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana penjara paling lama 4 (empat tahun);
- c. tindak pidana yang dilakukan hanya diancam dengan pidana denda;
- d. umur tersangka pada waktu melakukan tindak pidana di atas 70 (tujuh puluh) tahun; dan/atau
- e. kerugian sudah diganti.

Dengan melihat keseluruhan faktor tersebut di atas, Hakim Komisaris kemudian akan memutuskan apakah perkara tindak pidana tersebut layak untuk dapat diajukan ke muka sidang Pengadilan atau tidak. Apabila Putusan Hakim Komisaris menyatakan bahwa perkara tersebut memang tidak layak untuk diajukan ke muka sidang Pengadilan dengan dasar alasan demi kepentingan hukum, maka Penuntut Umum mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penuntutan (Pasal 44 ayat (4) RUU KUHP). Putusan Hakim Komisaris tentang layak atau tidak layaknya suatu perkara untuk dilakukan Penuntutan ke Pengadilan adalah putusan pertama dan terakhir (Pasal 44 ayat (3) RUU KUHP). Apabila Penuntut Umum di kemudian hari ternyata menemukan bukti baru atas perkara tersebut, maka Penuntut Umum meminta kepada Hakim Komisaris agar diputuskan bahwa Penuntutan dapat dilanjutkan kembali, dan Hakim Komisaris dapat mencabut penetapan Surat Penghentian Penuntutan

Universitas Indonesia

terhadap perkara tindak pidana tersebut sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang ada, misalnya apakah perkara tersebut belum kadaluwarsa.

3.3. Mekanisme Hakim Komisaris Sebagai Lembaga Pengawasan Dalam Pembaharuan Hukum Acara Pidana

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, para aparat penegak hukum tidak terlepas dari kemungkinan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu upaya untuk menjamin perlindungan terhadap hak asasi seorang tersangka atau terdakwa dalam proses peradilan pidana adalah dengan dibentuknya lembaga Hakim Komisaris yang diatur dalam RUU KUHAP.

Hakim Komisaris merupakan lembaga yang dibentuk untuk menggantikan lembaga Pra-peradilan yang diatur dalam KUHAP (UU No.8 Tahun 1981) dan ditujukan untuk melakukan tindakan pengawasan terhadap aparat penegak hukum agar dalam melaksanakan kewenangannya tidak melakukan penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang. Pengawasan dimaksud tidaklah cukup hanya pengawasan yang bersifat intern dalam perangkat aparat itu sendiri (sistem vertikal) saja, namun juga dibutuhkan suatu sistem pengawasan silang antara sesama aparat penegak hukum (sistem horizontal).¹⁰³

Pengawasan dalam pengertian bahasa Indonesia berasal dari kata "awas", sehingga merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama kemudian melaporkan hasil kegiatan tersebut. Sedangkan "horizontal" secara leksikal mengandung pengertian sejajar atau berada dalam satu tingkat yang sama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan horizontal adalah pengawasan sejajar atau pengawasan dalam tingkat yang sama.¹⁰⁴

Dalam pelaksanaan tindakan upaya paksa selalu ada pengambilan hak-hak asasi manusia secara paksa. Namun demikian, hakikat penegakan hukum adalah untuk melindungi Hak Asasi Manusia, sehingga sudah sepatutnyalah apabila

¹⁰³ Op.Cit, MaPPI FHUI, hal.1.

¹⁰⁴ Ibid. Hal.14.

pengambilan paksa Hak Asasi Manusia tersebut juga diupayakan agar tidak berlebihan dan harus dilakukan secara proporsional sesuai tujuan awal diadakannya upaya paksa itu sendiri. Berangkat dari gagasan awal seperti ini, terlihat betapa pentingnya diadakan suatu pengawasan atau kontrol terhadap aparat penegak hukum dalam menjalankan upaya paksa. Sebenarnya secara otomatis pengawasan kontrol terhadap setiap aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim) telah melekat pada lembaga itu sendiri, dan hal inilah yang dinamakan Pengawasan Vertikal, karena dilakukan secara berjenjang oleh atasan penegak hukum masing-masing kepada bawahannya. Namun kenyataannya pengawasan ini dirasakan kurang atau tidak cukup kuat karena sangat tergantung dari kesungguhan dan kemauan internal lembaga itu sendiri tanpa dimungkinkannya campur tangan dari pihak luar. Untuk mengakomodasi hal ini, diperlukan suatu pengawasan horizontal di antara aparat penegak hukum.¹⁰⁵

Hakim Komisaris secara tidak langsung melakukan pengawasan atas pelaksanaan upaya paksa yang dilakukan dalam rangka penyidikan maupun penuntutan. Melalui lembaga ini juga, dimungkinkan adanya pengawasan antara Kepolisian dan Kejaksaan dalam hal Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan¹⁰⁶. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Hakim Komisaris adalah lembaga yang merupakan salah satu model pengawasan yang dilakukan secara horizontal yang diakomodir oleh RUU KUHAP.

Manusia pada dasarnya diciptakan dengan memiliki martabat dan kedudukan yang sama. Sejak dilahirkan, makhluk Tuhan yang paling sempurna ini telah dianugerahi seperangkat hak-hak mendasar dalam kehidupannya. Hak-hak yang asasi tersebut dimiliki tanpa melihat perbedaan ras, kebangsaan, usia, maupun jenis kelamin (gender). Piagam PBB (*United States*) mengenai Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia memberikan pengakuan secara menyeluruh terhadap hak-hak tersebut. Beberapa pasal dalam deklarasi ini secara spesifik

¹⁰⁵ Ibid. Hal. 15

¹⁰⁶ Op.Cit. wawancara: Indriyanto Seno Adjie.

menggambarkan hak-hak tersebut. Dalam kaitannya dengan tulisan pada bagian ini, hak-hak tersebut antara lain adalah:¹⁰⁷

Article 13. (1):

"Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state".

Article 17:

(1) Everyone has the right to own property alone as well as in association with others

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

Berdasarkan uraian di atas, maka terlihat bahwa hak-hak mendasar tersebut merupakan bagian esensial dalam kehidupan setiap manusia. Dengan demikian, setiap orang memiliki kebebasan bergerak tanpa pembatasan apapun dari orang lain. Pembatasan kebebasan bergerak seseorang ini merupakan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia yang seharusnya dihormati dan dilindungi oleh setiap negara.

Terkait dengan upaya paksa berupa penangkapan serta penahanan, maka Hukum Acara Pidana melalui ketentuannya yang bersifat memaksa menyingkirkan asas yang diakui secara universal yaitu hak kebebasan seseorang. Hukum Acara Pidana memberikan hak kepada pejabat tertentu untuk melakukan tindakan penahanan terhadap tersangka dan terdakwa dalam rangka melaksanakan hukum pidana materil guna mencapai ketertiban umum dalam masyarakat¹⁰⁸. Selain itu, berdasarkan hukum acara juga diatur mengenai pembatasan terhadap hak milik seseorang. Hal ini dilakukan melalui ketentuan mengenai upaya paksa penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat. Kebebasan seseorang menguasai dan menggunakan benda yang merupakan miliknya secara sah menurut hukum dalam rangka proses peradilan pidana ternyata dapat disimpangi dengan dilakukannya ketiga upaya tersebut. Namun demikian, upaya paksa tersebut harus dilakukan dengan tetap mentaati ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga seseorang yang disangka atau didakwa telah melakukan tindak pidana dapat mengetahui dengan jelas hak-hak

¹⁰⁷ Op.Cit. MaPPI FHUI, hal.2.

¹⁰⁸ Ibid.

mereka dan sejauh mana batas wewenang dari para aparat penegak hukum yang akan melaksanakan upaya paksa tersebut.¹⁰⁹

3.3.1. Pembaharuan Sebagai Pemantapan Sistem Peradilan Pidana

Terkait dengan penelitian tesis ini maka pembaharuan ditujukan pada sistem hukum pidana secara formil, yaitu Hukum Acara Pidana yang tertuang dalam bentuk mekanisme sistem peradilan pidana. Pembaharuan Hukum Acara Pidana ini diwujudkan dengan pembuatan Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU KUHP). Pembaharuan sistem Hukum Acara Pidana ini diarahkan pada penggantian dan penambahan pada sistem yang telah ada. Saya secara pribadi mengambil kata "pemantapan" untuk pembaharuan Hukum Acara Pidana tersebut, sebagaimana pendapat **Sudikno Mertokusumo** yang berpendapat tentang "pemantapan sistem peradilan" yang berarti bahwa sistem peradilannya sendiri sebenarnya sudah mapan, tetapi masih perlu dimantapkan atau ditingkatkan.¹¹⁰

Sebagaimana diketahui, yang dinamakan sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang berkaitan erat satu sama lain, yang tidak menghendaki adanya konflik di dalam sistem itu, dan kalau terjadi konflik maka konflik itu tidak akan dibiarkan berlarut-larut, namun akan dipecahkan oleh dan di dalam sistem itu sendiri. Demikian pula halnya dengan sistem peradilan yang erat hubungannya dengan sistem-sistem lain dalam sistem hukum nasional, sehingga dalam menilai atau memantapkan sistem peradilan, kita tidak boleh terlepas dari sistem-sistem lain yang ada dalam sistem hukum nasional.¹¹¹

Mengingat bahwa sistem peradilan itu tidak berdiri sendiri dan mengingat pula keadaan umum dewasa ini, maka tidak dapat terlalu diharapkan sepenuhnya hasil yang maksimal dari usaha pemantapan sistem peradilan ini. Dalam pembentukan undang-undang misalnya, karena tidak terkoordinasi, karena tidak memperhatikan sistem lain dalam sistem hukum nasional, maka hasilnya tidak

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Sudikno Mertokusumo, Pemantapan Sistem Peradilan, makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum dalam era 2000. Semarang, 12-13 Agustus 1996, hal.1.

¹¹¹ Ibid.

memuaskan karena isinya ada yang bertentangan atau berbenturan dengan undang-undang lain.

Pembaharuan Hukum Acara Pidana tersebut berkaitan pula dengan asas-asas yang terkandung di dalamnya, salah satu di antaranya menurut Sudikno Mertokusumo adalah Asas Peradilan Bebas. Kebebasan Hakim merupakan asas utama peradilan. Hal ini diatur dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 yang berbunyi : "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia". Selanjutnya Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 tahun 2004 mengatakan bahwa penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman diserahkan kepada badan-badan peradilan, yang tugas pokoknya adalah untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, sedangkan pasal 4 ayat 3 mengatakan, bahwa segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang. Dengan demikian, Hakim bebas untuk memeriksa serta mengadili suatu perkara (bebas untuk menilai pembuktian, bebas dalam menemukan hukumnya, bebas dalam mengambil keputusan) serta bebas dari campur tangan pihak ekstra yudisial. Kebebasan Hakim merupakan asas universal yang terdapat di seluruh dunia, merupakan dambaan semua bangsa. Namun demikian, Kebebasan Hakim ini tidaklah mutlak. Secara makro, kebebasan Hakim dibatasi oleh sistem pemerintahan, sistem politik, sistem ekonomi dan sebagainya. Secara mikro, di Indonesia Kebebasan Hakim dibatasi oleh Pancasila, Undang-undang Dasar, undang-undang, ketertiban umum, kesusilaan, kepentingan atau kehendak para pihak (dalam perkara perdata). Asas selanjutnya yang tak kalah pentingnya adalah asas peradilan cepat.¹¹² Peradilan yang cepat selalu didambakan oleh setiap pencari keadilan. Pada umumnya, setiap pencari keadilan menginginkan penyelesaian perkara yang cepat dan tuntas, walaupun akhirnya dikalahkan, daripada harus melalui suatu pemeriksaan yang berbelit-belit, bertele-tele, tertunda-tunda, sekalipun akhirnya dimenangkan juga perkaranya. Memang sudah sewajarnya jika para pencari keadilan menghendaki penyelesaian perkara yang

¹¹² Ibid.hal.2.

cepat, karena selain ingin cepat mengetahui kepastian hukum hak-haknya dalam suatu perkara, pemeriksaan yang bertele-tele atau tertunda-tunda juga berarti memerlukan banyak biaya dan waktu mereka. Oleh karena itulah Tidak mengherankan apabila ada ungkapan yang berbunyi: "*justice delayed is justice denied*"¹¹³. Sesungguhnya banyak hal yang menjadi penyebab lambannya proses peradilan. Sistem peradilan melibatkan banyak pihak, misalnya Hakim, Panitera, para pihak, Pengacara, Jaksa dan sebagainya. Hakim akan menunda sidang karena berbagai alasan, misalnya karena sakit, karena atas permintaan para pihak, karena para pihak atau pengacaranya tidak datang tanpa pemberitahuan atau karena pengacaranya yang meminta sidang ditunda dengan alasan sang Pengacara ada sidang di tempat lain.

3.3.4. Konsepsi Hakim Komisaris Terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, dapat kita simpulkan bahwa semua pemantapan sistem Hukum Acara Pidana tersebut mengarah kepada pencitraan yang lebih baik, yaitu Hukum Acara Pidana yang mencerminkan keadilan yang lebih pasti berdasarkan atas penghormatan dan perlindungan kepada Hak Asasi Manusia (HAM). Pembentukan Hakim Komisaris ditujukan sebagai lembaga representasi perlindungan Hak Asasi Manusia, khususnya terhadap kedudukan tersangka (dalam proses penyidikan) dan terdakwa (dalam proses penuntutan). Lembaga ini dimaksudkan sebagai proteksi terhadap penyimpangan upaya paksa dalam arti luas dari aparaturnya penegak hukum.¹¹⁴

Dijelaskan oleh Andi Hamzah, bahwa Hakim Komisaris dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Jaksa, dan selanjutnya Jaksa melakukan hal yang sama terhadap tugas Polisi. Hal ini berbeda dengan sistem yang berlaku sekarang sebagaimana diatur dalam KUHAP, karena menurut KUHAP yang melakukan pengawasan terhadap kedua instansi tersebut adalah Pengadilan melalui lembaga Pra-peradilan.¹¹⁵

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Loc.cit. Adnan Buyung Nasution.

¹¹⁵ Op.Cit. Wawancara: Andi Hamzah.

Pembentukan lembaga Hakim Komisaris tersebut tidak terlepas dari perubahan sistem peradilan pidana yang ada sekarang ini karena dirasakan masih banyak kelemahannya. Dalam sistem lembaga Pra-peradilan memang dirasakan masih ada kelemahan dan keterbatasan dalam usahanya melindungi Hak Asasi Manusia sebagaimana dijelaskan di pembahasan sebelumnya, khususnya terhadap kedudukan tersangka (dalam proses penyidikan) dan terdakwa (dalam proses penuntutan).¹¹⁶

Sejalan dengan ini, menurut Indriyanto Seno Adjie, Pra-peradilan yang tertuang dalam KUHAP saat ini sebenarnya telah melenceng dari konsep awal, karena Pra-peradilan tidak mengakomodir suatu kewenangan pencegahan dalam hal upaya paksa yang tidak sah untuk dilakukan. Hal ini mengingat bahwa pemeriksaan Pra-peradilan dilakukan setelah upaya paksa itu telah terjadi. Ini jelas berbeda dengan model Hakim Komisaris yang memiliki kewenangan eksekutif, yaitu melakukan suatu konsultasi-konsultasi hukum kepada Penyidik dan Penuntut Umum dalam melakukan upaya paksa dalam penyidikan dan penuntutan yang sedang dilakukan.¹¹⁷

Hakim Komisaris memutuskan tentang barang-barang apa yang dapat dan tidak dapat disita. Selain itu, Hakim Komisaris juga menerima laporan terdakwa dan keterangan saksi secara langsung, dan laporan tersebut akan dijadikan masukan dalam proses persidangan Pengadilan Pidana. Atas dasar laporan tersebut, terdakwa dapat melakukan eksepsi dan meminta pembuktian yang jelas dengan berdasarkan kepada fakta-fakta yang ada sehingga diharapkan dapat menerima hukuman yang sesuai dengan perbuatannya.¹¹⁸

Hakim Komisaris mempunyai dua kewenangan yang utama, yang pertama adalah penggunaan kewenangan untuk memantau tindakan-tindakan aparat penegak hukum. Hal ini akan sangat berguna untuk dapat mengetahui apakah dalam tindakannya aparat penegak hukum tidak melakukan pelanggaran atas Hak Asasi Manusia. Yang kedua adalah kewenangannya untuk melaksanakan

¹¹⁶ .Op.cit. Adnan Buyung Nasution.

¹¹⁷ Op.Cit. Wawancara: Indriyanto Seno Adjie.

¹¹⁸ Ibid.

penyelidikan awal dengan cara melakukan wawancara dengan tersangka dan saksi-saksi, investigasi di Tempat Kejadian Perkara, dan melakukan penelitian dan kegiatan lainnya yang terkait dengan perkara tersebut (Pasal 111 ayat (1) RUU KUHP).

Hakim Komisaris, sebisa mungkin berkonsultasi dengan Jaksa untuk dapat mencari kebenaran materiil, dan hasilnya akan direkomendasikan kepada Penyidik. Hakim Komisaris juga dapat melakukan kajian terhadap kepribadian atau latar belakang terdakwa, misalnya dalam bentuk Laporan Psikiatris.

Posisi Hakim Komisaris bersifat dualis. Pertama, Hakim Komisaris terlibat dalam proses penelitian (secara formil merupakan pemimpin awal penyidikan), dan ia adalah seorang Hakim Pengawas. Dalam prakteknya, Hakim Komisaris tidak akan melakukan proses penyelidikan setiap hari. Pengawasan akan dilakukan secara berkala dan hanya untuk melihat kemajuan proses penyelidikan saja. Kedua, Hakim Komisaris adalah sebagai pengambil keputusan apabila dari penyelidikan tersebut ditemukan suatu tindakan upaya paksa atau pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam proses penyelidikan tersebut. Hakim Komisaris memeriksa apakah ada keberatan yang serius dari pihak terdakwa dan apakah terdapat cukup alasan untuk melanjutkan penahanan. Dalam prakteknya memang banyak ditemukan hal-hal yang masih perlu dibenahi, misalnya tentang penahanan yang semestinya tidak perlu diperpanjang, tetapi aparat penegak hukum tetap berusaha memperpanjang penahanannya karena berbagai alasan.¹¹⁹

Menurut Indriyanto Seno Adjie, peranan Hakim Komisaris dalam sistem peradilan pidana di Indonesia adalah sebagai fungsionalisasi sekaligus re-evaluasi terhadap sub-sistem peradilan pidana yang dianggap tidak sesuai dengan apa yang diharapkan dalam struktur pembangunan hukum nasional di Indonesia. Selanjutnya menurut beliau bahwa peran Hakim Komisaris sebagai lembaga yang menggantikan Pra-peradilan adalah untuk lebih mengefektifkan pengawasan atas upaya paksa yang dilakukan oleh para penegak hukum agar pelaksanaan upaya paksa tersebut sesuai dengan sistem hukum yang tertuang dalam peraturan

¹¹⁹ Op.cit. Wawancara : Andi Hamzah.

perundang-undangan maupun tatanan norma hukum yang diakui secara nasional maupun internasional.¹²⁰

Peranan Hakim Komisaris sebagai sub-sistem peradilan pidana bukan dimaksudkan untuk melakukan intervensi terhadap tugas dan kewenangan aparat penegak hukum yang lain, tetapi peranannya lebih ditekankan sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan upaya paksa penegak hukum terhadap warga negara. Lembaga ini diharapkan dapat menciptakan keutuhan dalam kesatuan penegakan hukum (*integrated of law enforcement*) dalam melaksanakan upaya paksa. Pengertian Hakim Komisaris di Indonesia ini lebih luas daripada pengertian Hakim Komisaris di beberapa negara lainnya yang juga memakai sistem ini, karena Hakim Komisaris tidak tertuju hanya sebagai Hakim Investigasi saja. Lembaga Hakim Komisaris merupakan "*mid of Primary court*", dan merupakan bagian dari upaya melaksanakan *Convention of International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) yang bersifat universal dalam rangka menegakkan keadilan dan perlindungan HAM.¹²¹

Lembaga Hakim Komisaris diharapkan dapat menjadikan re-evaluasi dan rekonstruksi dari sub-sistem peradilan pidana yang dapat menunjang pencapaian sistem peradilan pidana itu sendiri sehingga lebih memiliki potensi yang lebih baik dari sistem yang sudah berjalan selama ini yaitu sistem Pra-peradilan yang dirasakan merupakan konsep yang diimplementasikan secara keliru berdasarkan pengalaman historis dan konseptual.¹²²

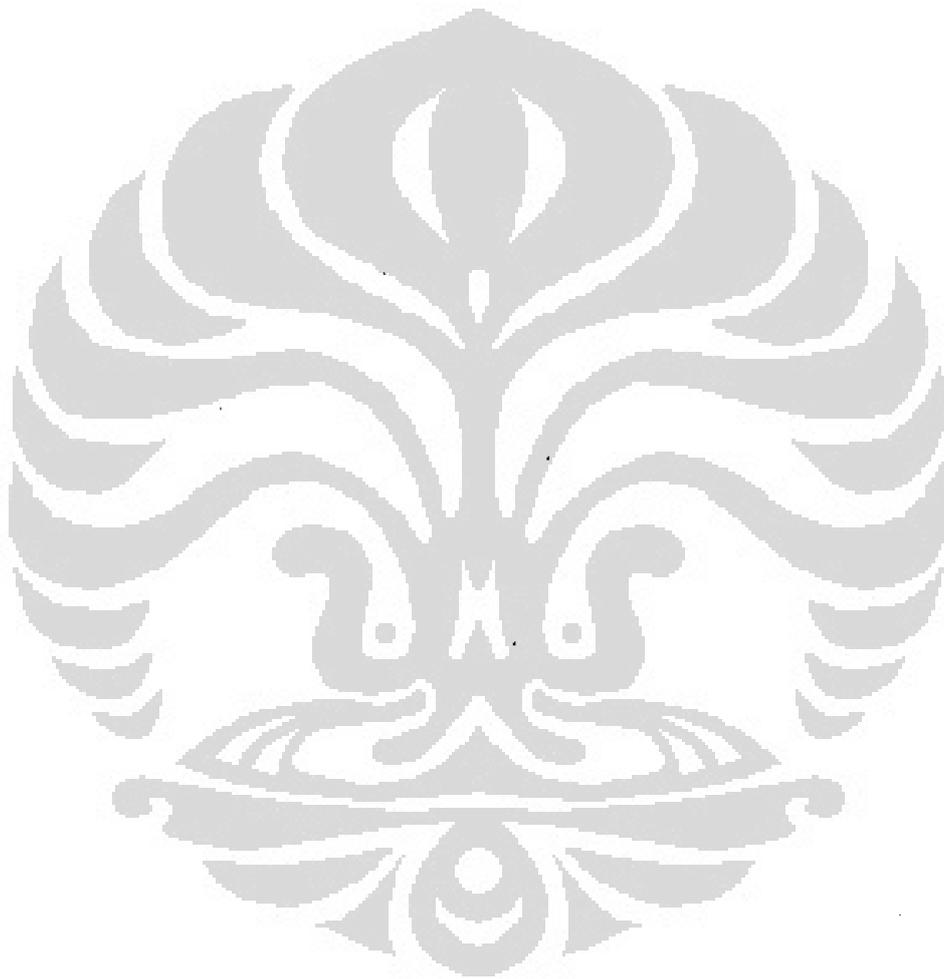
Jelaslah bahwa undang-undang memberikan kewenangan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan-tindakan yang pada prinsipnya merupakan pengurangan-pengurangan terhadap Hak Asasi Manusia. Bentuk dari tindakan tersebut adalah upaya paksa dalam tahapan penyidikan dan penuntutan. Lembaga Hakim Komisaris yang dibentuk berdasarkan RUU KUHAP

¹²⁰ *Op. Cit*, Wawancara : Indriyanto.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

dimaksudkan untuk mengadakan pengawasan terhadap aparat penegak hukum agar dalam melaksanakan kewenangannya itu aparat penegak hukum tidak melakukan penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan dan sekaligus untuk mencegah agar jangan sampai melanggar Hak Asasi Manusia dari orang yang dikenakan tindakan upaya paksa tersebut.



Universitas Indonesia

BAB IV

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

- 4.1.1. Pembentukan Hakim Komisaris ditujukan sebagai fungsionalisasi dan re-evaluasi terhadap sub-sistem peradilan pidana yang dianggap tidak maksimal dalam rangka pembangunan hukum nasional di Indonesia. Lembaga Hakim Komisaris tentunya lebih efektif sebagai lembaga pengawasan (*controlling*) terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya daripada lembaga Pra-peradilan yang berlaku sekarang. Hakim Komisaris berperan aktif dalam upaya lebih menjamin perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Hakim Komisaris memiliki 2 (dua) kewenangan yang bersifat utama. Kewenangan yang pertama ialah melakukan pemantauan terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, yaitu untuk mengetahui apakah penyidikan terhadap perkara tindak pidana itu dilakukan tanpa melanggar ketentuan yang telah ditetapkan dan apakah hak asasi tersangka atau terdakwa itu telah dihormati dan dilindungi. Yang kedua adalah kewenangan Hakim Komisaris untuk melakukan wawancara dengan tersangka dan saksi-saksi, melakukan investigasi di Tempat Kejadian Perkara, melakukan penelitian dan kegiatan lainnya yang terkait dengan perkara tersebut.
- 4.1.2. Terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penegak hukum dalam sistem peradilan pidana, lembaga Hakim Komisaris merupakan lembaga yang diberikan kewenangan dan kewajiban sebagai "*mid of primary court*" yang melakukan pengawasan dan penilaian untuk memutuskan dan memberikan pembatasan terhadap segala tindakan upaya paksa yang telah dan akan dilakukan oleh penegak hukum dalam rangka proses peradilan pidana. Kewenangan pengawasan dan penilaian ini tentunya didasarkan pada aspek perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, dimana dalam menjalankan kewenangannya penegak hukum

seringkali melakukan tindakan yang berbenturan dengan Hak Asasi Manusia. Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan adalah merupakan kewenangan Penyidik maupun Penuntut Umum, namun dalam penerapan langkah hukum tersebut seringkali terdapat celah-celah yang dapat dimanipulasi ataupun direayasa oleh penegak hukum tersebut. Dengan demikian, Hakim Komisaris melakukan pengawasan sebagai tindakan perlindungan dan pembatasan. Tindakan perlindungan diarahkan kepada tersangka atau terdakwa dari tindakan upaya paksa yang dilakukan terhadapnya oleh aparat penegak hukum, dan tindakan pembatasan diarahkan kepada pihak aparatur penegak hukum dalam melakukan kewenangan dalam tugas dan kewajibannya agar tidak melakukan tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

- 4.1.3. Dalam kedudukannya sebagai sub-sistem peradilan pidana, Hakim Komisaris merupakan lembaga pengawasan yang difakukan secara horizontal (sejajar) antar lembaga aparatur penegak hukum dalam sistem peradilan demi terciptanya penegakan hukum yang terpadu. Pembentukan lembaga Hakim Komisaris didasarkan pada pemikiran yang lahir dari upaya melaksanakan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi dan disahkan keberlakuannya di Indonesia melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Dengan mekanisme pembentukan lembaga Hakim Komisaris ini diharapkan dapat mengurangi terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia dalam sistem peradilan pidana yang berupa pelaksanaan upaya paksa yang tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

4.2. Saran

- 4.2.1. Diperlukan suatu pengaturan yang lebih sistematis, jelas dan rinci mengenai syarat-syarat sahnya upaya paksa (syarat materiil dan formil) khususnya mengenai Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan. Hal ini mengingat kewenangan yang diberikan kepada aparaturnya penegak hukum oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya hanya sebatas ketentuan materiil saja dan tidak mengarah kepada ketentuan formil (dalam bentuk petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang jelas).
- 4.2.2. Dalam pelaksanaannya nanti (apabila RUU KUHAP sudah disahkan), bisa saja akan terjadi benturan dengan peraturan yang telah ada sekarang ini, misalnya Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Kejaksaan, Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan lain sebagainya. Namun demikian, segala peraturan yang ada saat ini tentunya harus menyesuaikan diri dengan RUU KUHAP karena RUU KUHAP adalah suatu kodifikasi, suatu Kitab Undang-Undang.
- 4.2.3. Pelaksanaan Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan yang dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan agar dilakukan secara transparan sesuai dengan semangat pembaharuan sistem Hukum Acara Pidana dalam RUU KUHAP.
- 4.2.4. RUU KUHAP kiranya dapat segera disahkan keberlakuannya menjadi Hukum Positif kita. Namun apabila pengesahan dimaksud masih membutuhkan waktu yang lama, maka untuk sementara waktu perlu segera diadakan amandemen terhadap KUHAP yang berlaku sekarang ini, khususnya yang mengatur tentang Penghentian Penyidikan dan Penghentian Penuntutan.

Daftar Pustaka

Buku/Artikel

- Adji, Oemar Seno. *Hukum Hakim Pidana*. Jakarta : Erlangga. 1980.
- Ali, Acmad. *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*. Jakarta : BP IBLAM. 2004.
- Arief, Barda Nawawie. *Teori-teori Dan Kebijakan Pidana*. Jakarta: Citra Aditya Bakti. 2002.
- Bawengan, Gerson W. *Penyidikan Perkara Pidana Dan Teknik Interogasi*. Jakarta: Pradya Paramita. 1988.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minessota : west Publishing Co. 1991.
- Friedman, Lawrence M. *America Law An Introduction*< 2nd Edition (Hukum Amerika : Sebuah Pengantar. Penerjemah : wishnu Bakti). Jakarta : Tatanusa.
- Habeas Corpus. <http://www.hukumonline.com>. diakses tanggal 30 mei 2009.
- Harris, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana Yang terdapat Dalam HIR*. Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jakarta : Binacipta. Cet.1 November 1978.
- Hamzah, Andi. *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta : Ghalia Indonesia. cetakan pertama. 1984.
- _____. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta : Rineka Cipta. 1994.
- _____. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika. 2006.
- _____. *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*. Jakarta : Binacipta. 1986.
- _____. *Urgensi Perubahan KUHAP*. Naskah Akademik
- _____. Pokok-Pokok Pikiran Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana. Artikel pada legalitas.org. 2007.

- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP Penyidikan Dan Penuntutan*. Jakarta : Sinar Grafika. 2002.
- Husein, Harun M. *Penyidikan Dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*. Cet. Ke-1. Jakarta : Rineka Cipta. 1991.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. cetakan kedua. 1989.
- Kuffal, HMA. *Penerapan KUHAP Dalam Praktek Hukum*. Malang : Universitas Muhammadiyah Malang. 2002.
- Kusuma'atmadja, Mochtar. *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung : Alumni. 2000.
- Lamintang, PAF. *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana Dengan Pembahasan Secara Yuridis Menurut Yurisprudensi Dan Ilmu Pengetahuan Hukum Pidana*. Cet.ke 1. Bandung : Sinar Baru. 1984.
- Loqman, Loebby. *Pra-Peradilan Di Indonesia*. Jakarta : Ghalia Indonesia. 1990.
- Manan. Bagir. *Pembinaan Hukum Nasional*. disampaikan untuk kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Bandung: 18 Agustus 1997.
- _____. *Hakim Sebagai Pembaharu Hukum*. Varia Peradilan No.254 Januari 2007.
- Mertokusumo, Sudikno. *Kemandirian Hakim Ditinjau Dari Struktur Lembaga Kehakiman*. Temu Ilmiah Nasional Mahasiswa Hukum Indonesia. Yogyakarta 17 - 20 Maret 1994.
- _____. *Pemantapan Sistem Peradilan*. makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum dalam era 2000. Semarang. 12-13 Agustus 1996.
- Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka cipta. . 2000.
- Muhammad, Abdul Kadir. *Etika Profesi Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. 2001.
- Mukantardjo, Rudy Satriyo. *Harmonisasi Peran Aparat Penegak Hukum Dalam Memahami Peraturan Perundang-undangan Tentang Tindak Pidana Korupsi*. Artikel hukum pidana. www.hukumonline.com. 14 februari 2009.

- Muladi. *Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana*. Cet. 2. Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro. 2002.
- _____. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang : Badan Penerbit Unibersitas Diponegoro. 2004.
- Nasution, Adnan Buyung. *Praperadilan Vs Hakim Komisaris*. Komisi Hukum Nasional. Edisi April 2002.
- Pengawasan Horisontal Terhadap Upaya Paksa Dalam Peradilan Pidana. <http://www.pemantauperadilan.com>. diakses tanggal 14 maret 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. cet.V. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000.
- Reksodiputro, Mardjono. *In Commemoration Of Ten Years Of The KUHAP (1981-1991): An Optimistic Point Of View On The Indonesian Criminal Justice System And Its Administration. Joint Seminar Indonesia-Japan On Comptemporary Problem In The Field od The Criminal Justice And Its Administration*. Jakarta. 20-24 January 1992.
- _____. *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana. Kumpulan Karangan. Buku Kelima*. Jakarta: PPKPH universitas Indonesia. 2007.
- _____. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Buku Ketiga. Jakarta: PPKPH UI. 2007. hal. 49.
- Rukmini, Mien. *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah Dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*. Bandung : Alumni. 2003.
- Simanjutak, Osman. *Praperadilan Dan Pengehentian Penuntutan*. Jakarta : Tanpa Penerbit. 2004.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers. 1988.
- Soemantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni. Bandung. 1992.
- Soeparman. *Catatan Hukum Tentang SP3*. catatan perkuliahan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Jogjakarta. 13 Desember 1999.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta : Kanisius. . 1998.

Republik Indonesia. Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Tim Penyusun RUU 2008.

Republik Indonesia. Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Tim Penyusun RUU 2008.

